

As Presidências Portuguesas da União Europeia
(1992, 2000 e 2007)

Reinaldo Saraiva Hermenegildo

Tese de Doutoramento em Relações Internacionais, especialidade de
História e Teoria das Relações Internacionais

As Presidências Portuguesas da União Europeia
(1992, 2000 e 2007)

Reinaldo Saraiva Hermenegildo

Tese de Doutoramento em Relações Internacionais, especialidade de
História e Teoria das Relações Internacionais

DECLARAÇÕES

Declaro que esta tese de doutoramento é o resultado da minha investigação pessoal e independente. O seu conteúdo é original e todas as fontes consultadas estão devidamente mencionadas no texto, nas notas e na bibliografia.

O candidato,

Reinaldo Sousa Henriques

Lisboa, 17 de Setembro de 2014.

Declaro que esta tese de doutoramento se encontra em condições de ser apreciada pelo júri a designar.

O orientador,

Nuno Teófilo

Lisboa, 17 de Setembro de 2014

Tese apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Doutor em Relações Internacionais, especialidade de História e Teoria das Relações Internacionais, realizada sob a orientação científica do Professor Doutor Nuno Severiano Teixeira.

AS PRESIDÊNCIAS PORTUGUESAS DA UNIÃO EUROPEIA

(1992, 2000 e 2007)

REINALDO SARAIVA HERMENEGILDO

**TESE DE DOUTORAMENTO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS,
ESPECIALIDADE DE HISTÓRIA E TEORIA
DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

RESUMO

O estudo das Presidências Portuguesas do Conselho da União Europeia, desenvolvido no âmbito desta tese de doutoramento em relações internacionais, tem por objetivo descrever, comparar e explicar o papel, os objetivos e as prioridades políticas internas e externas de Portugal durante os três exercícios presidenciais da União: 1992, 2000 e 2007.

Partimos de uma análise assente nas teorias da integração europeia, para analisar a evolução e importância das Presidências para os Estados-membros. Dentro destas adotamos o modelo conceptual da perspectiva racionalista e sociológica, de forma a compreender o comportamento e desempenho dos Estados no exercício das mesmas.

Neste enquadramento procuramos explicar o desenvolvimento institucional da Presidência, o seu papel e respectivas funções ao longo do processo de construção europeia, a forma como os Estados através destas influenciam a agenda europeia, como lideram determinadas políticas e/ou *dossiers* e inerentemente defendem o seu interesse nacional.

Descrevemos e comparamos as três Presidências Portuguesas do Conselho a nível empírico e analisamo-las de acordo com o quadro teórico adoptado. Desta forma, pretendemos explicar as razões que levaram Portugal a definir um determinado tipo de prioridades políticas para cada uma das suas Presidências, as estratégias desenvolvidas para obter o sucesso na prossecução das mesmas, bem como a respectiva importância para o país e para a União Europeia.

Cada uma das Presidências ora referidas, oferece um contributo específico e importante na sustentação da nossa tese e concorrem para o argumento central da mesma: explicar o papel de Portugal nos três exercícios presidenciais, e consequentemente a sua relevância para a política externa nacional e para o processo de integração europeia.

Palavras-chave: Portugal; Presidência do Conselho; União Europeia; liderança; neutralidade; interesse nacional; agenda.

ABSTRACT

The study of the Portuguese European Council Presidencies, developed within this PhD thesis in international relations, aims to describe, compare and explain the role, objectives, and the internal and external political priorities of Portugal during its three terms of Union presidency: 1992, 2000 and 2007.

We employed an analysis based on the Theories of European Integration to examine the evolution and importance of Presidencies to State-Members. Within this analysis we adopted a conceptual model stemming from a rationalist and sociological perspective in order to understand the behaviour and performance of States when in-office.

Within this framework we seek to explain the institutional development of the Presidency, its role and duties throughout the process of European integration, the way in which, through office, states influence the European agenda, how states handle certain policies and/or *portfolios* and inherently defend their national interest.

We describe and compare the three Portuguese Council Presidencies at an empirical level and analyse them according to the adopted theoretical framework. In this way, we intend to explain the reasoning behind Portugal's definition of a particular type of political priorities for each of its Presidencies. We also explain the strategies developed for the successful pursuit of these priorities, as well as the importance to both the country and the European Union.

Each of the referred Presidencies offer specific and relevant data to supplement the support of our thesis. They also contribute to the central argument: explaining Portugal's role during its three presidential terms and the consequent relevance to national foreign policy, as well as the process of European integration.

Key words: Portugal; Council Presidency; European Union; leadership; neutrality; national interest; agenda.

Índice Geral

Resumo	i
Abstract	iii
Índice Geral	v
Índice de Quadros	vii
Índice de Figuras	ix
Índice de Anexos.....	xi
Lista de Abreviaturas, Siglas e Acrónimos	xiii
Introdução.....	1
Parte I – Teoria das Presidências do Conselho da União Europeia	15
Capítulo I – Enquadramento Metodológico e Teórico.....	15
1. Enquadramento e percurso metodológico	15
2. Estado da arte e revisão da literatura.....	20
3. Corpo concetual e conceitos fundamentais	28
4. Quadro teórico das Presidências do Conselho da UE.....	47
Capítulo II – História e Desenvolvimento da Presidência.....	73
1. História e evolução da Presidência do Conselho da UE.....	73
2. Desenvolvimento e importância institucional da Presidência.....	90
Capítulo III – Papel e Funções da Presidência	107
1. O papel e as funções da Presidência.....	107
2. Função administrativa	114
3. A gestão da agenda: formulação das prioridades políticas.....	115
4. A Negociação e Mediação	126
5. A Representação	135
6. A Liderança	145
7. A Defesa do Interesse nacional e o impulso político	146
Capítulo IV – Definição de Prioridades e Liderança	151
1. Processo e contexto de definição e formulação de prioridades	151
2. Liderança e as condições para o sucesso da Presidência.....	166

Parte II – As Presidências Portuguesas do Conselho da União Europeia	193
Capítulo I – A Primeira Presidência Portuguesa da Comunidade Europeia – 1992..	193
1 Enquadramento, contexto e antecedentes	193
2. Preparação, organização e estruturas da Presidência	197
3. Programa, prioridades e objetivos	204
4. Resultados, avaliação e implicações da Presidência	213
5. Análise Teórica da Presidência Portuguesa de 1992.....	220
Capítulo II – A Segunda Presidência Portuguesa da União Europeia – 2000	241
1 Enquadramento, contexto e antecedentes	241
2. Preparação, organização e estruturas da Presidência	242
3. Programa, prioridades e objetivos	245
4. Resultados, avaliação e implicações da Presidência	265
5. Análise Teórica da Presidência Portuguesa de 2000.....	272
Capítulo III – A Terceira Presidência Portuguesa da União Europeia – 2007	301
1 Enquadramento, contexto e antecedentes	301
2. Preparação, organização e estruturas da Presidência	302
3. Programa, prioridades e objetivos	310
4. Resultados, avaliação e implicações da Presidência	318
5. Análise Teórica da Presidência Portuguesa de 2007.....	336
Conclusões.....	367
Bibliografia	407
Anexos	439

Índice de Quadros

Quadro 1 – Funções e tarefas específicas da Presidência	112
Quadro 2 – Função, tarefa formal e razões para o seu desenvolvimento.....	113
Quadro 3 – Nível de influência da Presidência	163
Quadro 4 – Poderes informais da Presidência do Conselho	186
Quadro 5 – Expetativa do nível da influência da Presidência do Conselho.....	187

Índice de Figuras

Figura 1 – Continuidade da política externa	30
Figura 2 – Desempenho do papel da Presidência.....	40
Figura 3 – Ambiente das tarefas da Presidência	43
Figura 4 – Liderança formal: teoria do institucionalismo	170
Figura 5 – Recursos e liderança eficaz.....	174
Figura 6 – Vetores fundamentais de uma Presidência	199
Figura 7 – Presidência portuguesa e África	328

Índice de Anexos

Anexo A – A Presidência como política empreendedora/condições para o sucesso	441
Anexo B – Prioridades das Presidências Portuguesas e medidas bandeira.....	447
Anexo C – Quadro de funções e tarefas da Presidência.....	451
Anexo D – Capacidade de liderança em quatro situações de integração	455
Anexo E – Cimeiras da Presidência Portuguesa em 2007	459
Anexo F – Quadro comparativo da abordagem racionalista e sociológica	463

Lista de Abreviaturas, Siglas e Acrónimos

ACP – África, Caraíbas e Pacífico

AGNU – Assembleia Geral das Nações Unidas

ASEM – *Asia-Europe Meeting*

ASEN – *Association of Southeast Asian Nation*

APC – Acordo de Parceria e Cooperação

APEC – *Asia Pacific Economic Cooperation*

AR – Assembleia da República

AUE – Ato Único Europeu

BRIC – Brasil, Rússia, Índia e China

CAGRE – Conselho de Assuntos Gerais e de Relações Externas

CDH – Comissão de Direitos Humanos

CE – Comunidade Europeia

CECA – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço

CEE – Comunidade Económica Europeia

CEEA – Comunidade Europeia da Energia Atómica

CEI – Comunidade de Estados Independentes

CICE – Comissão Interministerial para a Comunidade Europeia

CFSP – *Common Foreign and Security Policy*

CGAC – Comissão Governamental para os Assuntos Comunitários

CIG – Conferência Intergovernamental

CMAC – Conselho de Ministros para os Assuntos Comunitários

COREPER – Comité dos Representantes Permanentes

COREU – Correspondência Europeia

CPE – Cooperação Política Europeia

CPLP – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

CRP – Constituição da República Portuguesa

CSCE – Conferência de Segurança e Cooperação na Europa

CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas

DGCE – Direção Geral das Comunidades Europeias

DH – Direitos do Homem

EC – *European Communities*

ECOFIN – *Economic and Financial Affairs Council*

ECOSOC – *Economic and Social Council*

ECU – *European Currency Unit*

EFTA – *European Free Trade Association*

ELSJ – Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça

EPC – *European Political Cooperation*

EU – *European Union*

EUA – Estados Unidos da América

EURATOM – *European Atomic Energy Community*

EuroMed – *Euro-Mediterranean Partnership*

EUROPOL – *European Police Office*

GATT – *General Agreement on Tariffs and Trade*

GTAC – Grupo de Trabalho Assuntos Comunitários

GTCP – Grupo de Trabalho Cooperação Política

GTOL – Grupo de Trabalho Organização e Logística

IESD – Identidade Europeia de Segurança e Defesa

IVA – Imposto de Valor Acrescentado

JAI – Justiça e Assuntos Internos

MDN – Ministro da Defesa Nacional

MERCOSUL/Mercosul – Mercado Comum do Sul

MNE – Ministro dos Negócios Estrangeiros*

NATO – *North Atlantic Treaty Organization*

NU – Nações Unidas

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONG's – Organizações Não Governamentais

ONU – Organização das Nações Unidas

OPEP – Organização de Países Exportadores de Petróleo

OSCE – Organização para a Segurança e Cooperação na Europa

OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte

PAC – Política Agrícola Comum

PALOP – Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa

PE – Parlamento Europeu

PESC – Política Externa e de Segurança Comum

PESD – Política Europeia de Segurança e Defesa

PNB – Produto Nacional Bruto

PPUE – Presidência Portuguesa da União Europeia

SIS – Sistema de Informação Schengen

SGNU – Secretário-Geral das Nações Unidas

TUE – Tratado da União Europeia

UE – União Europeia

UEM – União Económica e Monetária

UEO – União da Europa Ocidental

UP – União Política

* Quando é utilizado MNE nas Notas de Rodapé/Referências Bibliográficas significa: Ministério dos Negócios Estrangeiros, pois remete para uma obra/documento do Ministério.

Introdução

A União Europeia (UE) está em constante mudança, reformulação, compreensão e crítica, quer pela sua (in)atividade, quer pelo equilíbrio das suas políticas e medidas, por ser um espaço onde existem objetivos diferenciados, mas acima de tudo Estados, com interesses distintos.

Como sublinhou Nuno Severiano Teixeira (1998, p. 122), «a natureza específica da União: não é simplesmente um ator, mas é, igualmente, um processo, ou melhor, um “ator em processo”». O modelo político da União aparece como potencialmente universal, não por oferecer um modelo reduzido de confederação global, mas porque pode ser uma forma inicial de aceitação generalizada de ajustamentos políticos particulares (Crowley, 2004, p. 95).

A UE é única, ou como alguns preferem, uma construção política e económica «experimental» (Wallace and Wallace, 2000, p. 38). Nessa medida, «the European Union is a unique institution, but this uniqueness should not be an excuse for a lack of theoretical sophistication and methodological rigor» (Aspinwall and Schneider, 2000, p. 24).

As Presidências do Conselho da UE afetaram os trabalhos da União e influenciaram a integração europeia de forma proeminente. As semelhanças entre Presidências e o processo de integração europeia são grandes, sendo que ambos se refletem e influenciam mutuamente. Com efeito, procuramos dar mais um contributo para a *finalité politique* da UE e da sua compreensão.

A Presidência é uma instituição universal da vida política de qualquer organização (Tallberg, 2006, p. 232), mas a Presidência rotativa, de acordo com Kolman (2003, p. 52), tem características curiosas, incomuns e institucionais¹. Esta representa um contributo individual para um processo de integração coletivo; para além de ser uma oportunidade para os Estados-membros defenderem os seus interesses e terem um papel ativo no processo de decisão europeu, e assim influenciar o mesmo.

As Presidências deram um contributo importante para o processo de integração europeia, por vezes, fruto de interesses particulares do Estado que exerce a mesma; por outro lado, através do impulso que deram ao Conselho. No caso português, foram vários e diferenciados os contributos fornecidos para o processo de integração europeia.

¹ A Presidência deve ser designada de Presidência do Conselho da UE, e não como muitas vezes é referida, de «Presidência da UE», dado que ela não envolve o exercício da Presidência sobre o Parlamento Europeu ou a Comissão (Schout, 1998). Porém, na presente tese, iremos recorrer a diferentes designações para manter a originalidade dos diversos autores que recorremos. Com efeito, iremos usar Presidência(s) europeia(s), Presidências da União, Presidências da UE, Presidências do Conselho, Presidências do Conselho de Ministros, Presidências do Conselho de Ministros da UE, ou simplesmente Presidências, estaremos sempre a referimo-nos ao mesmo tipo de exercício e instituição.

Simone Busen (2009, p. 212), assumiu na sua obra uma conclusão simplista, de que nenhum ator ou governo sozinho tem total controlo sobre o processo de integração. A mesma autora continua referindo que «as the EU is highly polycentric, leadership dispersed, and dominance by one actor not tolerated, establishing coalitions, channelling ideas through other actors, and utilising other actors' resources are crucial. In their coalition-building efforts, however, any actor, whether Member State or supranational institution will need to work closely with the presidency and vice versa» (Bunse, 2009, p. 212).

Os Estados-membros que assumem a Presidência utilizam-a como um ato *estratégico*², que lhe permite satisfazer as suas preferências nacionais, em conformidade com o seu papel formal (Tallberg, 2003a, p. 5). É a Presidência quem assume a responsabilidade pelo trabalho do Conselho e do Conselho Europeu. Em teoria tem capacidade e possibilidade de influenciar e moldar os processos de negociação, e de propor soluções específicas para os problemas em questão (Elgström, 2003b, p. 3).

A Presidência tem uma natureza híbrida, pois lida com políticas intergovernamentais e supranacionais, sendo vista como uma janela de oportunidade para os governos moldarem a agenda da UE e os resultados políticos (Bunse, 2009, p. 210). Contudo, o estudo de Schalk, Torenvlied, Weesie e Stokman (2007, p. 246), conclui, na mesma linha de Hix (2005) e anos mais tarde Bunse (2009), que os Estados tem mais oportunidades para influenciar os resultados das políticas nas áreas da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e da Justiça e Assuntos Internos (JAI), sobretudo porque goza dos poderes formais de *agenda-setting*³.

Porém, Wallace (1985a, p. 272) referiu ser «unrealistic to expect governments to act out of character for the six months duration of the Presidency. Rather, the framework of their general attitude to the EC and the particular interests which concern them will influence their behavior».

Desde a fundação da Presidência, que este corpo preside a várias reuniões, tendo-se tornado um ator central no processo de tomada de decisão da Comunidade Europeia (Kirchner and Tsagkari, 1993, p. 53). Tendo também o papel da Presidência do Conselho aumentado de

² Entedemos que a «estratégia é a ciência/arte de gerar, estruturar e utilizar recursos tangíveis e intangíveis a fim de uma organização atingir objectivos por si estabelecidos, que suscitem ou podem suscitar hostilidade de uma outra vontade/estrutura organizacional» (Dias, 2012, p. 278). Todavia, o termo nem sempre é usado nesse sentido ao longo da tese, dado que alguns dos autores a que recorremos nestas matérias, usam-no de forma discricionária e por vezes sem qualquer critério. Mas não cabe no âmbito da presente tese aprofundar ou debater esta questão concetual.

³ As Presidências espanholas promoveram novas iniciativas no âmbito da política do Mediterrâneo, a Presidência finlandesa inclui a Dimensão Nórdica, ou a Presidência da Grécia em 2003 introduziu os países do sul do Mediterrâneo na «Nova Iniciativa de Vizinhaça». Também a Grécia focou-se nos Balcãs e a Presidência italiana deu-lhe continuidade (Bunse, 2009, p. 53).

importância, ao longo dos anos, sendo o seu contributo considerado crucial na formulação das políticas do Conselho (Weiler, 1999, p. 73; Sherrington, 2000, pp. 44-45).

A Presidência desempenhou um papel central, nomeadamente, na implementação do Ato Único Europeu (AUE), na implementação do processo de tomada de decisão e na integração da Comunidade Europeia, que aparentava ser central. Por um lado, a Presidência do Conselho é determinada pela expansão da existência das provisões do AUE, que empreendeu novas formas de integração da Comunidade Europeia. Por outro lado, a Presidência do Conselho procurava restringir a aplicação das provisões do AUE, que podiam apoiar a servir de contraforte aos interesses dos Estados (Kirchner, 1992, p. 3).

Portugal entendia que «a Presidência é uma função ao mesmo tempo mais simples e mais complexa do que um conhecimento superficial do tema pode fazer supor» (MNE, 1988b, p. 3). Esta não age num vazio institucional, mas opera num sistema e numa cultura altamente estruturada de um processo de tomada de decisão, bem como num ambiente/contexto particular (Bunse, 2009, p. 73).

A Presidência é uma das partes essenciais mais interessantes e importantes da União. Nessa medida, é necessário que haja liderança política, dado tratar-se de um sistema muito complexo (Schmuck, 1993, p. 7). A Presidência é assim um ato de liderança, através da qual o papel exercido pelos Estados no seu exercício contribuiu para uma maior integração europeia e para a europeização das suas políticas.

O Conselho e o Conselho Europeus são também muito heterógenos para agir como um bloco monolítico, o que nos leva a reconhecer a importância do papel da Presidência, sendo os Estados que assumem o cargo os atores mais importantes na interligação do sistema comunitário, podendo ser estes que exercem a liderança dos dois órgãos (Schmuck, 1993, p. 8).

Este papel foi considerado muito importante e delicado para futuro da União, especialmente tendo em conta os sucessivos alargamentos (Schmuck, 1993, p.8). Representando a rotação da Presidência da UE uma oportunidade para todos os Estados-membros que assumem o cargo (Weiler, 1999, p. 108; Sherrington, 2000, p. 42; Tallberg, 2006, p. 82), nomeadamente para os os pequenos Estados, a qual tem um poder superior ao normal e com impacto nos assuntos internacionais (Bengtsson, 2003, p. 60).

O exercício da Presidência tem sido sempre um teste e uma oportunidade única para os países de pequena dimensão demonstrarem o seu grau de modernização, de europeização, de

incorporação das estruturas comunitárias e da reforma dos comportamentos. No caso português, as Presidências significaram um incremento da visibilidade e influência perante os seus parceiros, opinião pública e mundo em geral. Segundo, Theodore Koukis (2001), a Presidência pode ser vista como a conjuntura histórica em que a europeização dos atores, das estruturas e os efeitos dos interesses se tornam mais visíveis.

A Presidência tem um importante efeito educacional e pedagógico, dado que exige formação específica dos funcionários, melhor coordenação interministerial, elevada gestão técnica dos *dossiers* e dos processos comunitários, contribuindo ainda para o desenvolvimento da proficiência do país. Por outro lado, representa também a forma de assegurar uma efetiva europeização da administração nacional. O curto período de seis meses permite que funcione como motor para uma contínua inovação política. Em geral não é contrária ao *espírito* da integração europeia e a sua forma de agir, por norma, «não desagrada a ninguém» (Bunse, 2009, p. 213).

Todas as Presidências procuram ter sucesso, por motivos de ordem interna e externa. As razões que levam os Estados que exercem a Presidência a trabalharem para obter sucesso é que varia, em função da substância, da forma, ou de ambos.

O sucesso da Presidência requer perícia nos assuntos da Comunidade e nas preferências nacionais; tato e habilidade na resolução de problemas e na apresentação de soluções de compromisso; equilíbrio na combinação de novas iniciativas com os assuntos da Comunidade em curso e o seu enquadramento com os objetivos da Comunidade; e, a boa vontade para fazer sacrificar eventualmente interesses nacionais (Kirchner and Tsagkari, 1993, p. 2).

O papel da Presidência é complexo, pois para ter sucesso deve fazer uma boa gestão, ser imparcial, e simultaneamente eficiente. Esta é avaliada e vista de diferentes formas a nível doméstico e europeu. No plano nacional, é expetável que aproveite o cargo para prosseguir os seus interesses. No plano europeu, espera-se que salvguarde o interesse comunitário e seja imparcial no seu exercício.

Presidir ao Conselho da União implica para os Estados um conjunto de responsabilidades e obrigações que lhe permite influenciar a agenda política da UE, projetar os seus interesses e imagem internacional.

A Presidência evoluiu de funções meramente administrativas, para funções políticas e de liderança. Fez-se, em geral, dadas as necessidades de determinados contextos, da disputa de papéis com a Comissão e do seu enfraquecimento, da criação e aumento das competências do

Conselho Europeu e do Parlamento Europeu. Todos foram fatores que contribuíram para o fortalecimento do seu papel.

Por sua vez, a falta de continuidade entre Presidências, a descoordenação, o aumento do número de Estados e o consequente aumento de interesses diferenciados, bem como a menor frequência com que os Estados ocupam o cargo, e o uso excessivo da função para prosseguir interesses particulares, conduziram a um enfraquecimento do seu papel.

O AUE, no processo de decisão da Comunidade Europeia introduziu formalmente a votação por maioria em algumas áreas, empreendeu o poder de codecisão do Parlamento Europeu em certas matérias, através da cooperação e do procedimento de concordância, a Comissão passou a ter um papel mais influente no *policy making*, legitimou o trabalho do Conselho Europeu e da Presidência do Conselho e, fortaleceu o papel da Comissão (Kirchner, 1991, pp. 2-3).

De acordo com Henderson (1998a, p. 572), «the Presidency is an unusual institution, requiring a mix of patience, leadership and an ability to chase progress. Yet, despite all its flaws, it works and the main business gets done. There are those who advocate a change to longer terms or going for a radically different framework, but having experienced it at first hand, I would hesitate to change it» (*Cit.* Sherrington, 2000, p. 174).

A Presidência é um ator chave nas negociações da UE, pois também é vista como líder por alguns atores, dado que é suposto propor novas iniciativas e criar soluções de compromisso. Durante um certo período era vista, por vários atores, do ponto de vista doméstico, como uma oportunidade para prosseguir interesses nacionais particulares. Sendo que este era o momento, em que se esperava, que dessem atenção à necessidade de conciliar os interesses e preocupações do país que estava na Presidência (Elgström, 2003b, p. 1).

Além disso, espera-se do Estado que ocupa a Presidência que crie um ambiente organizacional que favoreça o estabelecimento de acordos, a boa preparação das reuniões/encontros, para que decorram sem problemas, a distribuição atempada de documentos e em todas as línguas, e que a logística funcione corretamente (Elgström, 2003b, pp. 1-2). Ou seja, trata-se assim de desenvolver de forma eficiência a função organização/administração.

No âmbito da literatura académica, o papel da Presidência do Conselho no processo de tomada de decisão aparentemente teve pouca importância, pois apenas recebeu escassa atenção, em geral com referências fracas, dado que estava primariamente ligado ao papel administrativo, mais do que à autoridade da Presidência. Porém, é necessário sistematizar o estudo da

Presidência do Conselho, do seu trabalho, das condições que o afetam, e da influencia que tem na integração europeia (Kirchner, 1992, p. 3).

As abordagens teóricas da integração europeia ajudam a compreender a importância do papel da Presidência do Conselho como ator no desenvolvimento da Comunidade Europeia (Kirchner, 1992, p. 35). Nessa medida, iremos recorrer às teorias da integração europeia, e aquelas abordagens que dedicam especial atenção ao estudo das Presidências: sociológicas e do racionalismo. Nos casos em que for útil recorreremos também a outras correntes, nomeadamente ao institucionalismo.

As Presidências são vistas não apenas como um exercício com funções limitadas (Wallace, 1985b, p. 1)⁴, mas também como oportunidades históricas para visitar as estratégias de integração, e ao mesmo tempo contribuir para a construção de uma União mais estreita (Wessels, 1992, p. 13). Bem como são uma oportunidade para prosseguir o interesse nacional, através da manipulação da agenda, e da promoção das suas propostas particulares (Sherrington, 2000, p. 166), representando assim uma «oportunidade para exprimir a voz» (Grieco, 1988,1995).

Geralmente, a Presidência não é vista como uma instituição europeia, mas como uma função dentro do Conselho. No entanto, segundo Schout (1998, p. 8), dada a sua importância no processo de tomada de decisão intergovernamental e interinstitucional, pode ser considerada uma instituição separada, junta ao Conselho, à Comissão e ao Parlamento Europeu.

A Presidência serve também para tornar a UE mais visível a nível interno e mais legítima aos olhos da população, dado que provoca uma aproximação às mesmas e das mesmas, impulsionando a cultura sobre a União. Considera-se, também por essa razão, que o período das Presidências sempre foi visto pelos Estados-membros como extremamente importante (Sherrington, 2000, p. 43).

Temos de analisar diferentes condições, capacidades e temas para se avaliar o efeito de determinada Presidência (Kirchner, 1992, p. 8), nomeadamente dos países de pequena dimensão, como é caso de Portugal, que assumiu a mesma em diferentes contextos, e com posições europeias também elas distintas.

A Presidência do Conselho não estava prevista no Tratado de Roma, e ainda lhe faltava uma forte base legal, mas tornou-se um dos intermediários mais importantes no processo de

⁴ De acordo com Warntjen (2008, p. 316), os Estados-membros podem beneficiar do facto de ocuparem o cargo da Presidência, uma vez que podem usar essas prerrogativas para fazerem propostas e/ou ter acesso a informação assimétrica. No entanto, os poderes da Presidência são limitados.

tomada de decisão da Comunidade Europeia (Kirchner and Tsagkari, 1993, p. 1). As suas funções⁵ nunca foram especificadas nos Tratados originais das Comunidades (Bunse, 2009, p. 31), o que poderia dar entender que os seus criadores queriam que ela fosse um órgão político, com a flexibilidade necessária para satisfazer os seus interesses.

Com conceções iniciais da Presidência muito modestas, a Presidência do Conselho evoluiu para uma posição proeminente. Prevendo-se, segundo Kirchner e Tsagkari (1993, p. 1) que pudesse evoluir para uma posição ainda mais importante. Charles De Gaulle contribuiu muito para a sua promoção inicial, vendo-a como uma salvaguarda da primazia dos Estados-membros vis-à-vis a Comissão.

Esta posição foi reforçada nos anos 70 do século XX, quando os Estados-membros enfrentaram profundos problemas económicos e tentaram controlar todos os aspetos do processo de integração europeia (Kirchner and Tsagkari, 1993, p. 1). Porém, H. Wallace (1985b), em sentido contrário, refere que «the Windows of opportunity for national style, influence and achievement are smaller than they were are often not wide open» (Apud. Kirchner and Tsagkari, 1993, p. 1).

Consideramos que a Presidência é a guardiã da igualdade entre Estados-membros, grandes e pequenos, novos e velhos. Trata os equilíbrios entre matérias supranacionais e intergovernamentais, interliga-se com outras instituições da UE (Comissão e Parlamento), e relaciona-se com outros atores internacionais, o que torna importante o seu estudo.

A Presidência é particularmente importante para os pequenos Estados-membros, cujo poder de decidir na UE é limitado (Busen, 2009, p. 203). Nessa medida, os países de menor dimensão tem de procurar fazer face às desvantagens estruturais inerentes ao seu tamanho, através do uso de estratégias que lhe permitam influenciar a agenda e o processo de decisão da UE (Bailie, 1996; Weiler, 1999; Panke, 2008).

A Presidência afeta o trabalho da UE e influencia a integração europeia de forma indelével, como iremos ver ao longo da tese, nomeadamente através do caso português.

A construção europeia é um processo imperfeitamente planeado, a qual fornece matéria para numerosas explicações (Devin, 2007, p. 39). Nessa medida, importa compreender a sua evolução, como estas contribuíram para o processo de integração europeia, e como este afetou a

⁵ As suas principais atribuições foram estabelecidas em 1958 às ordens permanentes do Conselho, a qual incluía presidir a todas as formações; elaborar a agenda e as minutas; assinar documentos e notificar as decisões; e representar o Conselho perante a Assembleia (Bunse, 2009, p. 31).

Presidência, quanto às suas funções, papel e impacto. Iremos estudar as Presidências portuguesas, e o seu contributo para a integração europeia e para o próprio país.

Procuramos ao longo da tese, introduzir a instituição da Presidência do Conselho, incluindo as suas várias funções, a forma (e as razões) como evoluíram, bem como a importância que tiveram no quadro geral das Presidências portuguesas.

Através de uma análise da literatura sobre a Presidência da UE, incluímos importantes ligações com a teoria da negociação/mediação⁶, destacando os assuntos mais importantes e os que (não) são prioritários. Através da análise empírica das Presidências e do quadro teórico que a enforma, procuram-se construir pontes entre duas perspectivas teóricas: racionalismo e institucionalismo sociológico (Niemann and Mak, 2009, p. 3).

Para um país de pequena ou média dimensão, como Portugal, o exercício da Presidência assumiu grande importância, dadas as oportunidades que proporcionava na defesa dos seus interesses e na possibilidade de influenciar o processo de integração europeia. Por outro lado, o facto de ser um país com características particulares (históricas e geográficas), permitiu-lhe, igualmente, negociar um conjunto de *dossiers* de forma mais imparcial, construindo compromissos e consensos entre os diversos atores envolvidos, por vezes, com visões bastante diferenciadas.

As prioridades e os *dossiers* podem ter um carácter mais político ou económico. Com efeito, importa saber e compreender a natureza daqueles que fizeram parte de cada Presidência portuguesa da União e os resultados em cada um deles.

Muitas das prioridades/*dossiers* que as Presidências definiram como prioridades ou que tiveram de liderar com eles durante o seu mandato, vêm das Presidências anteriores, como aconteceu, por exemplo, com várias matérias da Presidência em 2000, que vieram do mandato do Conselho Europeu de Helsínquia.

Questões como a União Económica e Monetária (UEM) e o alargamento da União estiveram na agenda da Presidência durante muito tempo, mesmo décadas. Outros temas foram introduzidos porque os contextos assim o exigiram, ou porque eram iniciativas das Presidências, uma vez que têm a prerrogativa de definir a agenda (Kirchner, 1992; Bunse, 2009, pp. 44-49).

Mas definir a agenda também é incluir, estruturar ou excluir alguns temas. De acordo com Tallberg (2004), dentro da estruturação da agenda, os Estados têm preferido, certos tipos de temas ou de regiões específicas. Foi este o caso de Portugal, que durante as suas Presidências

⁶ Ver a título de exemplo: (Underdal, 1994; Zartman, 1994; Dür, Mateo and Thomas, 2010).

manteve na agenda europeia determinado tipo de temas como a coesão económica e social e o emprego; e determinadas regiões, como África, Brasil ou o Mediterrâneo.

Para compreendermos as Presidências, é preciso estudar aquelas que as antecederam e aquelas que as sucederam, para ver se há continuidade nas prioridades/*dossiers*. Exercício este que procuramos fazer, sempre que se considere útil.

Mais de 80% da agenda de cada Presidência é herdada, fruto dos mandatos anteriores e programas plurianuais (Botelho, 2007). Porém, «de uma forma ou de outra, todas as presidências tendem, mais ou menos, a fazer valer as suas prioridades, não facilitando a discussão de propostas que se distanciem das orientações por si definidas; são os equilíbrios de forças que acabam por se impor» (Neves, 1997, p. 55).

No âmbito das Presidências portuguesas, importa verificar, o sucesso ou não, no âmbito das diferentes funções: organização/coordenação, administração/gestão, mediação/negociação, representação, liderança política, defesa do interesse nacional e impulso político. Qual delas mereceu mais preocupação durante as três Presidências portuguesas da UE. Foram Presidências com que tarefas/funções? Meramente administrativas e de gestão da agenda? Houve diferenças entre as três Presidências? A que funções deram mais realce?

As mudanças podem ser vistas como oportunidades. Estas têm capacidade para poder injetar numerosas iniciativas na agenda da União, e afetar a ênfase dada a assuntos pendentes ou programas. A Presidência exerce controlo sobre o conteúdo e a forma da agenda da Comunidade (Kirchner and Tsagkari, 1993, p. 3).

Destarte, desempenha um importante papel no como e quando as propostas políticas devem ser discutidas. É também uma oportunidade para influenciar o tempo de votação no Conselho, especialmente em situações em que a votação por maioria seja possível (Kirchner and Tsagkari, 1993, p. 3).

Por outro lado, representa externamente as Comunidades Europeias, o que acrescenta prestígio a um país e transmite uma imagem de importância aos cidadãos. Finda a Presidência, como de costume, o país preside às Cimeiras/Conselhos Europeus, o que também ajuda a fortalecer a impressão entre os cidadãos de que os governos nacionais são responsáveis nos assuntos europeus. Além disso, a maioria dos Estados-membros usa a Presidência para lançar numerosas atividades culturais⁷ para promover o relacionamento entre os países as

⁷ Ver programa/atividades de natureza cultural das Presidências portuguesas: (MNE, 1993a; MNE, 2002; MNE, 2009).

Comunidades Europeias, para destacar os benefícios de membro das Comunidades Europeias, e promover a compreensão das mesmas (Kirchner and Tsagkari, 1993, p. 3).

As Presidências permitem que os Estados insiram alguns dos seus interesses nacionais na agenda política europeia, e dessa forma amplifiquem os seus objetivos de política externa e/ou sustentem interesses de política interna. Nessa medida, como mencionou Sherrington (2000, p. 166), esta ideia de promover as suas prioridades políticas domésticas, não é necessariamente negativa, mas é provavelmente reconhecido e uma prática aceite por todos os Estados-membros.

Como referiu o então Primeiro-ministro José Sócrates (2007, p. 14) «as Presidências, por si sós, não resolvem todos os problemas, mas podem fazer a diferença – se assumirem objetivos claros», logo a Presidência «não é apenas um objetivo em si mesmo – é antes uma oportunidade» (Amado, 2007, p. 29), sobretudo para os pequenos Estados como Portugal.

A Presidência do Conselho tinha 12 Estados-soberanos, em 1992 (atualmente 28), com interesses conflitantes entre si, com uma Comissão inclinadamente independente e um Parlamento Europeu com aspirações de ter mais poder. Dessa forma, eram necessárias capacidades de mediação/negociação de forma a obter coligações de sucesso, sobretudo em situações de votação por maioria. Estas capacidades/habilidades (*skills*) requerem, entre outras, qualidades de liderança, influência política, formulação de compromisso ou soluções de conjunto, cedência em alguns interesses nacionais, e uma efetiva cooperação/relação de trabalho com a Comissão (Kirchner and Tsagkari, 1993, p. 4).

O *Documento* do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE, 1996b) onde estava plasmada a posição oficial portuguesa para a Conferência Intergovernamental (CIG) 96, refere que o exercício das Presidências rotativas e a igualdade de condições do seu exercício, constitui o corolário da igualdade soberana, sendo um dos elementos que maior importância assume em termos de visibilidade junto das opiniões públicas dos Estados, para além de ser «um período em que a projeção externa do nosso país se reforça» (Silva, 2007, p. 5).

O mesmo documento, refere que a experiência tem demonstrado que «são frequentemente os Estados de menor dimensão aqueles que conseguem levar a cabo, com maior eficácia, as presidências da União» (MNE, 1996b, p. 106). Também, José Magone (1998, p. 144), salienta que «os pequenos países parecem agarrar-se a esta oportunidade com unhas e dentes para melhorar o seu perfil internacional», pois estas, «are an important event for all small countries. The projection of the country through the action of its most experienced diplomats strengthens the reputation and authority of country in the European Union, but also internationally» (Magone, 2006, p. 23).

Para Helen Wallace (1986, p. 86), «a presidência tem que simultaneamente olhar pelos interesses do seu país e agir como um gestor e mediador coletivo temporário. Uma efetiva imparcialidade só pode ser facilmente atingida quando o governo no poder tem poucos interesses de relevo – normalmente no caso dos pequenos países – ou em interesses que residem muito próximos do centro».

O exercício da Presidência tanto representa uma forma de influenciar a agenda europeia, de participação dos agentes nacionais no processo de decisão europeu e de europeização da política externa, como significa também o processo inverso, de uma influência europeia nos atores, estruturas e interesses nacionais.

O desafio da Presidência faz aumentar a pressão, no país, para uma rápida modernização das suas políticas e mecanismos de coordenação. A organização e coordenação exigiram uma mudança significativa na administração portuguesa (Koukis, 2001), à medida que as Presidências se foram sucedendo.

O exercício da Presidência durante seis meses tem um importante efeito de socialização e integrativo para os potenciais novos membros. O papel da Presidência do Conselho é parte da evolução gradual das Comunidades Europeias (Kirchner and Tsagkari, 1993, pp. 58-50).

A Presidência desenvolve uma tarefa fundamental, pois fornece competências de gestão e capacidade de liderança, ao mesmo tempo permite que novos Estados-membros as assimilem. Por outro lado, permite que cada país tenha a oportunidade para exercer pelo menos alguma da sua influência nacional sobre a agenda da UE. Essas *skills* são essenciais para a eficácia da formulação das políticas da UE, e o exercício da Presidência reflete a realidade da negociação da União (Weiler, 1999; Sherrington, 2000, pp. 173-174).

Esta tem uma natureza híbrida e combina poderes formais e informais (Bunse, 2009, p. 4), mas significa mais que um mero conjunto de poderes. Se enquanto instituição é neutra, os Estados-membros que a exercem é que nem sempre o são. A norma da neutralidade assume um papel central no desempenho e compreensão da Presidência.

A Presidência surge como um mecanismo para equilibrar os poderes entre Estados-membros, grandes e pequenos. Esta evolui para uma instituição importante, com capacidade para influenciar/moldar a agenda e os resultados políticos da UE. Fatores como o ambiente de liderança, a heterogeneidade, a intensidade e a distribuição de preferências no Conselho, as relações interinstitucionais, a habilidade de quem assume o cargo, o uso do Secretariado do Conselho são mais importante do que a dimensão do país para explicar a capacidade da

Presidência ter sucesso na defesa dos seus interesses nacionais. Fatores que Bunse (2009, p. 5) procurou confirmar na sua obra.

No entender de Joseph Nye. Jr. (2012, p. 82) «os Estados pequenos podem muitas vezes utilizar a sua maior intensidade, maior concentração e maior credibilidade para superar a sua vulnerabilidade relativa na interdependência assimétrica».

O tamanho do país que assume a Presidência não é visto como condição para o sucesso da prossecução dos interesses nacionais. Este é afetado diretamente pelo comportamento e estratégias escolhidas por quem assume a Presidência. Os pequenos Estados têm fortes incentivos para compensar os seus fracos recursos, através do uso extensivo do Conselho, ou seja, uma estreita colaboração com a Comissão, uma preparação intensiva, e uma eficiente coordenação interministerial e vertical do Conselho, são fatores que predizem o sucesso da Presidência (Weiler, 1999, pp. 84-92; Ryen, 2007; Bunse, 2009, pp. 72-73). Para além de que «os Estados pequenos são muitas vezes peritos em estratégias de poder inteligente» (Nye, 2012, p. 234)⁸.

Como refere Laura Ferreira-Pereira (2008b, p. 142), «a manifestação de uma vocação global, historicamente inscrita na matriz da política externa nacional, criou, entre 1992 e 2007, um apreciável lastro, com impacto estruturante na própria trajetória da UE». Dessa forma «o País evoluiu, gradualmente, de uma posição de *objeto* das políticas, estratégias e metas comuns, qual «bom aluno» da classe, para uma posição de sujeito criador de novas respostas políticas coletivas, bem como de notas de leitura de inovadoras daquele que deve ser o sentido do devir comunitário» (Ferreira-Pereira, 2008b, p. 142).

Esta mudança de posição teve por base «a determinação em posicionar o País no centro de gravidade da construção europeia de modo a dilatar a sua capacidade de influência no processo decisório, algo que se tornou saliente durante o consulado de António Guterres, ganhou projeção na primeira presidência portuguesa de 2000. E teve o seu prolongamento no mais recente mandato presidencial que ficou marcado por um incremento do nível de ambição política e autoconfiança nas competências nacionais, por parte das autoridades políticas e diplomáticas» (Ferreira-Pereira, 2008b, p. 142).

Com a presente tese de doutoramento em Relações Internacionais, especialidade de História e Teoria das Relações Internacionais, orientada pelo Professor Doutor Nuno Severiano

⁸ É a adopção de medidas estratégicas inteligentes que combinam de forma harmoniosa, e muitas vezes subtil, alguns elementos do *Hard power* (*poder duro*) com formas de actuação características do *Soft power* (*poder brando*), permitindo obter resultados mais eficazes e bem-sucedidos (Nye, 2009, 2012).

Teixeira, pretendemos levar a cabo um estudo comparado e explicativo das Presidências Portuguesas da Comunidades Europeias⁹, em 1992, e da UE, em 2000 e 2007.

A forma como estruturamos o nosso estudo revela-se essencial e contribui para o argumento central da tese, como podemos verificar nos parágrafos subsequentes.

Após a realização do enquadramento metodológico, partimos de uma abordagem teórica e conceptual assente nas teorias das relações internacionais - em geral e das teorias da integração europeia - em particular - para tentarmos compreender a utilidade destas para o estudo das Presidências, nomeadamente quando é assumida por um pequeno Estado como Portugal.

Nesta linha vamos tentar entender, à luz dos quadros teóricos específicos das Presidências, a importância das Presidências na matriz de política externa nacional, a sua evolução, e a forma como estas influenciam a definição do interesse nacional e vice-versa.

Para terminar esta abordagem, descrevemos o papel e as funções das Presidências, o processo de definição e formulação das prioridades, a liderança e as condições para o sucesso. Dentro desta, procuramos dar destaque aos pequenos Estados, analisamos o contributo das Presidências para a europeização da política externa dos Estados-membros, com enfoque no caso português¹⁰.

Entramos depois numa análise empírica das três Presidências portuguesas de forma a caracterizá-las e compará-las. Nesta parte, vamos enquadrar os diferentes contextos em que as mesmas foram exercidas, descrevemos e comparamos os pontos principais e essenciais dos programas e das prioridades das agendas das Presidências, nas suas múltiplas dimensões.

De seguida apresentamos a parte central do estudo, efetuando uma abordagem teórica das três Presidências Portuguesas, com base no quadro teórico de referência apresentado inicialmente, e assente na abordagem e análise empírica das Presidências ora referidas. Procuramos neste ponto, compreender como os Estados-membros em geral, e Portugal em particular, influenciam/usam o *agenda-setting* no âmbito da UE com o seu exercício das Presidências, nas diferentes matérias, a que estratégias recorrem, que papéis e estilos usaram, quais as vantagens e sucessos para o país.

⁹ Por vezes, em alguns documentos é designada de Presidência da Comunidade Económica Europeia (CEE), da Comunidade Europeia da União ou da União Europeia. Porém, independentemente dos termos utilizados, estamos-nos a referir ao mesmo fenómeno – Presidência portuguesa do Conselho.

¹⁰ Ver acerca da europeização e da europeização de Portugal: (Radaelli, 2001; Teixeira, 2004; Lobo-Fernandes, 2006, 2007; Jalali, 2007; Enos-Attali, Jönsson et Sheppard, 2007; Hermenegildo, 2012).

Nessa medida, iremos investigar e explicar como se constroem e influenciam as agendas e os programas das Presidências, se definem as prioridades, políticas e os objetivos das mesmas, bem como os resultados obtidos.

Procuramos assim estudar e explicar através de uma visão de conjunto, e de sistematização científica, as Presidências da União, em geral, e as portuguesas, em especial, para compreendermos o seu impacto e importância na política nacional – na vertente externa e interna.

Por fim, apresentamos as conclusões do estudo que nos propomos realizar, os pontos principais que analisamos, e demonstramos como esta tese materializa um contributo original para o avanço do conhecimento científico.

Parte I – Teoria das Presidências do Conselho da União Europeia

Capítulo I - Enquadramento teórico e metodológico

1. Enquadramento e percurso metodológico

1.1. Problemas de investigação

Decidimos fazer a presente tese por consideramos que é um tema ainda não abordado no âmbito das relações internacionais, em geral, e da integração europeia e da política externa nacional, em particular, e por conseguinte, é inovador.

Estamos em crer que irá contribuir para melhorar o conhecimento da participação de Portugal na construção do processo de integração europeia, nomeadamente o funcionamento e evolução das Presidências, na importância que as mesmas têm na formulação da agenda política europeia/nacional e, na liderança política da União.

Os resultados desta investigação interessam ao investigador de relações internacionais e ao conhecimento científico em geral, dado que virá preencher um vazio analítico, teórico e científico. Também poderá interessar aos decisores políticos, no âmbito europeu e nacional, nomeadamente aos responsáveis pela política externa nacional e pelos assuntos europeus.

Do ponto de vista analítico, teórico e concetual, interessa estudar através do recurso às teorias das relações internacionais, mas sobretudo da integração europeia, a utilidade destas para a compreensão e explicação das Presidências da UE, especialmente quando estas são assumidas por um pequeno Estado, como Portugal.

As teorias da integração europeia, não abordam diretamente as Presidências, só de forma pontual e por interpretação extensiva dos seus princípios, no entanto, consideramo-las muito úteis para explicar o exercício das Presidências, o seu funcionamento e evolução.

Dentro destas, o intergovernamentalismo, funcionalismo, institucionalismo e o construtivismo, sem exclusão de outras abordagens, são ferramentas essenciais para compreender o processo de construção europeia e as Presidências.

Recorremos também ao campo teórico da liderança, aplicadas ao estudo das relações internacionais e das Presidências, dado que o exercício das mesmas representa liderar um conjunto de processos e matérias europeias, sendo importante estudar as suas metamorfoses.

No entanto, consideramos que as teorias que melhor explicam o funcionamento da Presidência, o comportamento e o desempenho das Presidências são o racionalismo e a análise sociológica do construtivismo, sem ignorar a importância do institucionalismo.

A apresentação deste quadro teórico usado para a compreensão, comparação e explicação das Presidências de um Estado, particularmente de Portugal, é inovador em todas as suas dimensões, e nessa linha, importante para a comunidade científica, dado criar uma tese inovadora de explicação.

O recurso a um quadro concetual é desenvolvido ao longo de toda a tese, à medida que vamos usando os conceitos com importância no argumento central, e se revelem fundamentais à sua compreensão e explicação. Destacamos, a importância que apresenta o conceito de poder, influência, política externa, liderança, agenda (tipos e formas), neutralidade/imparcialidade, negociação, cooperação, estratégia, pequeno e grande Estado, entre outros.

Apresentamos assim, o nosso problema de investigação, que consideramos quer pelo objeto de estudo em si mesmo, quer pelo método que usamos para investigar que este seja dinâmico. Nessa medida, o problema é reformulado ou modificado à medida que forem registados novos dados. Com efeito, o fenómeno não é, muitas vezes, compreendido senão no fim da investigação (Fortin, 2009, p. 33).

1.2. Apresentação das metodologias de investigação

Optamos por escolher o método de investigação qualitativo, na medida em que utilizada uma pluralidade de processos, o que supõe uma abordagem interpretativa do tema de estudo (Fortin, 2009, p. 29). Tendo em conta a problemática da investigação e o objeto de estudo é aquele que melhor serve o nosso estudo e permite atingir o objetivo da nossa investigação.

Um dos objetivos essenciais da investigação qualitativa é compreender melhor os factos ou os fenómenos sociais ainda mal elucidados, conhecidos ou definidos (Fortin, 2009, p. 291), procurando através de uma teoria fundamentada, chegar a uma teoria explicativa dos fenómenos sociais (Fortin, 2009, p. 37).

Os critérios de escolha deste método, tiveram por base o globalmente referido pelas obras de metodologias de investigação, ou seja, adotam-se os métodos qualitativos quando existem poucos ou nenhuns conhecimentos atuais sobre o tema estudado, ou quando o investigador supõe que os conhecimentos atuais são inexatos ou que as teorias são equívocas (Field e Morse, 1985, p. 11. Apud. Fortin, 2009, p. 291).

A nossa investigação procura desenvolver uma teoria fundamentada de explicação das Presidências portuguesas da UE. Nessa medida, acompanhamos a explicação de Leperrière (1997. Apud. Fortin, 2009, p. 293) de que a investigação da teoria fundamentada é um processo

sistemático que visa compreender e explicar. Visa elaborar uma teoria que assenta sobre uma realidade empírica e que explica os processos. Com efeito, e obedecendo às regras da investigação qualitativa, o objetivo é elaborar uma teoria, mais do que verificá-la, como é o caso da teoria fundamentada, que é enunciada no fim do estudo (Fortin, 2009, p. 293).

O objetivo, do ponto de vista metodológico, indica a direção da investigação (Fortin, 2009, p. 294), enquanto as questões decorrem diretamente do objetivo, e indicam o que investigador quer obter como informação (Fortin, 2009, p. 164).

De acordo com os conhecimentos que se dispõe sobre o tema, o estudo poderá ter por objetivo descrever, explicar ou ainda prever relações ou determinar diferenças entre grupos. As questões de investigação ou as hipóteses que se formularem serão em função dos níveis de investigação estabelecidos (Fortin, 2009, pp. 52-53).

Num estudo qualitativo, normalmente são formuladas uma questão central e subquestões (Fortin, 2009, p. 295). Embora consideremos que estas não são fundamentais para o estudo que estamos a desenvolver, dado o tipo de estudo, o seu objetivo, e o facto de estas derivarem explicitamente ou implicitamente deste.

No entanto, consideramos a seguinte questão central: *Qual o contributo das Presidências portuguesas para a política externa nacional e o processo de integração europeia?*

Dentro das subquestões referimos as seguintes: *Como conduziu Portugal cada uma das Presidências? Porque teve objetivos diferentes e lhes atribui diferentes importâncias durante as três Presidências? Qual a importância das Presidências para Portugal? Como defendeu Portugal os seus interesses? Como Portugal cumpriu a norma da neutralidade? Qual o quadro teórico que serve de sustentação para explicar o comportamento e desempenho português nas Presidências?*

Porém, «as questões de investigação estão ligadas a um estado do conhecimento menos avançado; o seu emprego também está reservado aos estudos descritivos e descritivos-correlacionais. Os investigadores abstêm-se, neste estudos, de formular hipóteses, porque estas se apoiam em resultados da investigação e em teorias» (Fortin, 2009, p. 164).

É um estudo descritivo-comparativo, explicativo, e em certa medida um estudo de caso. Descritivo e comparativo porque descreve e compara diferentes teorias na análise das Presidências; explicativo, porque procuramos explicar as diferenças dos quadros teóricos de análise, do exercício das três Presidências, e apresentar uma tese acerca das mesmas. Um estudo de caso, porque partimos do estudo teórico que suporta o estudo da integração europeia e das

Presidências, explicamos o seu funcionamento, evolução e importância, e por fim, temos como caso de estudo particular, o exercício das três Presidências Portuguesas da União.

Na metodologia utilizada para conduzir a investigação recorreremos à análise bibliográfica, através de fontes primárias e secundárias. Para a construção dos quadros teóricos, utilizamos a bibliografia teórica sobre as teorias das relações internacionais, teorias da integração europeia, análise das Presidências, política externa, na sua globalidade em língua inglesa e francesa.

No que concerne à vertente empírica da tese, recorreremos a documentos/fontes oficiais do Governo português, nomeadamente do Ministério dos Negócios Estrangeiros, para analisar os Programas das Presidências, estudos acerca das mesmas, relatórios antes e após a Presidência, bem como a um vasto conjunto de informação disponibilizada, quer manuscrita, quer nos *web sites*.

Utilizamos também documentos oficiais da UE, e de outros Governos da União, quando pretendemos compreender o funcionamento, posição ou programas desses países e/ou Presidências.

1.3. Objetivos

Embora tenhamos enunciado de forma indireta e de forma implícita os objetivos da tese, à medida que fomos apresentando as diversas partes do presente estudo, vamos agora referir de forma direta e explícita quais os objetivos da mesma, o argumento central deles na tese, e a sua contribuição original para o conhecimento.

O estudo das Presidências Portuguesas da União tem como objetivo descrever, comparar e explicar o papel de Portugal nos três exercícios presidenciais da UE, em 1992, 2000 e 2007.

Pretendemos através deste estudo contribuir para o debate teórico das Presidências da UE, em particular, do processo de integração europeia e do papel de Portugal nas questões europeias, nomeadamente no exercício das Presidências. Sendo que consideramos tratar-se de um contributo original para o conhecimento.

Outro objetivo que pretendemos atingir com este estudo é explicar as diferentes prioridades nas várias dimensões dadas nas Presidências, por matérias, e as estratégias levadas a cabo pelo país para conseguir introduzi-las na agenda política europeia e influenciar/estruturar/definir a conceção e condução dessas políticas no plano europeu.

Vamos analisar e comparar os programas/prioridades das Presidências, e o papel de Portugal na definição e condução destas; procuramos estudar as diferenças existentes e as razões que lhes estão subjacentes, por áreas temáticas e regionais centrais, e o papel português na definição e condução destas.

Compreender qual a posição nacional durante o exercício das Presidências, para as grandes questões da agenda e a importância que lhe atribuí constitui um elemento central na compreensão do exercício do cargo. Por outro lado, pretendemos também estudar os reflexos e as consequências para Portugal das três Presidências.

Procuramos assim estudar através de uma visão de conjunto e de sistematização científica as Presidências Portuguesas da União (1992, 2000 e 2007), o quadro teórico que lhe serve de sustentação e explicação; e por fim apresentamos a nossa tese fundamentada explicativa das Presidências.

1.4. Dificuldades, limitações e constrangimentos da investigação

As dificuldades de investigação decorrem, em parte, da pouca bibliografia específica sobre a temática das Presidências. Na vertente teórica, são muito poucas as obras que analisaram as Presidências. Quando o fazem, é numa componente inicial dos estudos, sobretudo através de artigos científicos ou *papers* apresentados em seminários/colóquios/conferências. Ou então através de obras que estudam as teorias das relações internacionais e da integração europeia em geral, que só por associação permitem fazer a ligação com o estudo das Presidências.

Outro problema está ligado ao facto de algumas das obras de referências estrangeiras já terem sido editadas à mais de 20 anos, estando atualmente fora do mercado livreiro, o que torna difícil aceder às mesmas.

Os estudos que existem sobre as Presidências, em regra, analisam apenas um país específico, uma política/temática tratada no âmbito de uma Presidência raramente analisadas, e quando o realizam são estudos comparados das Presidências de um Estado, mas de forma pouco profunda.

Desequilíbrio de estudos oficiais e documentos entre as três Presidências portuguesas. Contextos políticos e enquadramentos jurídicos diferenciados, da UE e das Presidências, o que condiciona o quadro comparativo. Para além de uma parca literatura nacional sobre a temática em análise, como podemos verificar no estado da arte/revisão da literatura.

Seria importante incluir uma análise comparativa com outra(s) Presidências europeias, inclusive entre Presidências exercidas por pequenos Estados, e entre estas e as Presidências dos grandes Estados. Porém, não cabe no âmbito da presente tese.

De forma a confirmar a eficácia dos modelos das Presidências, seria útil, noutros estudos analisar outro tipo de Presidências, sua eficácia e importância ao nível da liderança política, noutras organizações internacionais.

2. Estado da Arte/Revisão da Literatura¹¹

As investigações acerca da Presidência do Conselho de Ministros da UE aumentaram e receberam um crescimento da atenção na literatura política, uma vez que esta era relativamente escassa. Dado que a Presidência carecia de estatuto institucional, a sua importância e influência foi muitas vezes esquecida (Niemann and Mak, 2009; Bunse, 2009). Paradoxalmente, quando esta mereceu um maior destaque no plano académico, no plano político mudou de configuração e perdeu importância neste campo para os Estados-membros, sobretudo os mais pequenos.

Se durante muitos anos a Presidência teve pouca importância (Pagoulatos, Blavoukos and Bourantonis, 2005, p. 2), poucos foram os estudos dedicados a esta temática; destacam-se Wallace e Edwards (1976), Dewost (1984), O’Nuallain (1985), Wallace (1984; 1985a; 1985b), Bassompierre (1988), Kirchner (1992), e mais tarde Svensson (2000), Elgström (2003a), Tallberg (2006), Bunse (2009).

Outros autores contribuíram para a compreensão da Presidência, através do estudo sobre o trabalho do Conselho de Ministros e/ou do Conselho Europeu. Embora por vezes, estejam concentrados no seu estatuto legal e nas suas funções formais (Bulmer and Wessels, 1987; Troy Johnston, 1994; Nugent, 1995; Hayes-Renshaw and Wallace, 1997 e 2006; Westlake, 1995, 1999; Dinan, 1999; Hix, 1999; Peterson and Bomberg, 1999; Sherrington, 2000; Schoutheete and Wallace, 2002; Schoutheete, 2006).

Outro conjunto de estudos, concentra-se no estudo da performance de um único país na Presidência (Kirchner and Tsagkari, 1993; Garel-Jones, 1993; Höll, 1998; Ludlow, 1993 e 1998; Henderson, 1998a, 1998b; Duke, 1998; Anderson, 1999; Luther, 1999; Weiler, 1999; Maurer, 2000; Stubb, 2000; Tiilikainen, 2000; Bjurulf, 2001; Edwards and Wiessala, 2001; Koukis, 2001; Lequesne, 2001; Voss and Bailleul, 2002; Martinez Sierra, 2002; Van Keulen, 2004;

¹¹ Quando se justifique ao longo da tese nos diferentes pontos que abordamos fazemos uma revisão da literatura sobre cada ponto específico que tratamos.

Bunse, 2004; Whitman and Thomas, 2005; Quaglia and Moxon-Browne, 2006; Quaglia, Hough, and Mayhew, 2007)¹².

Desenvolveram-se também um conjunto de estudos específicos sobre casos de estudo, em particular da sua performance, com destaque nas negociações no seio das Conferências Intergovernamentais (CIG), como sejam por exemplo O' Nuallain (1985), Laursen e Vanhoonacker (1992), Wurzell (1996b, 2000), Elgström (2003a); Svensson (1998, 2000), Laursen (2002) e Ferreira-Pereira (2008a, 2008b).

Mais recentemente foram desenvolvidos trabalhos comparativos das tipologias das Presidências – funções e parâmetros que afetam a eficiência da mesma (Metcalf, 1998; Elgström, 2003a; Tallberg, 2001, 2003a, 2003b, 2004, 2006, 2009, 2010; Bunse, 2009). José Magone (no prelo), coordenou um conjunto de trabalhos comparativos sobre as Presidências ibéricas e a sua influência na política externa desses países¹³.

Para alguns autores (Bjurulf's, Elgström, Tallberg and Jonhansson, 1999, p. 2) a Presidência do Conselho, até então, tinha atraído pouco interesse académico. Os estudos diretamente ligados à Presidência eram poucos (Edwards and Wallace, 1977; Bassompierre, 1998; Kirchner 1992; Svensson, 1998). Existia um conjunto de capítulos em obras sobre o Conselho de Ministros, que descreviam e analisavam a Presidência (Westlake, 1995; Hayes-Renshaw and Wallace, 1997; Sherrington, 2000). E havia um corpo bastante volumoso de artigos e apresentações em conferências sobre experiências particulares de Presidências, de que são exemplo (Wallace, 1986; Kirchner and Tsagkari, 1993; Ludlow, 1993, 1998; Luther and Ogilvie, 1998; Wurzel, 2000; Tallberg, 2001, 2002a; e mais recentemente Magone, Fernandes e Cunha (2012) e Magone, no prelo).

O conjunto desta literatura tem em comum para alguns autores (Bjurulf's, *et. al.*, 1999, p. 2) o facto de ser toda ela descritiva. Apresentavam alguns conhecimentos teóricos, mas não de forma estruturada. A literatura é normalmente desprovida de análises mais amplas e comparativas, com a exceção de Kirchner (1992), Wurzel (1996a, 1996b), Ryen (2007); Elgström (2003a) e Elgström e Tallberg (2003). Em geral, a literatura coloca grande ênfase na análise da avaliação empírica, do grau de influência e da eficácia individual de quem exerce a Presidência e desta enquanto instituição. As possíveis diferenças entre Estados-membros

¹² Ao longo da tese vamos referindo outros estudos (e de outros autores) sobre as Presidências individuais.

¹³ Um dos artigos deste conjunto de estudos foi elaborado por Nuno Severiano Teixeira e Reinaldo Saraiva Hermenegildo (no prelo), intitulado “The Presidencies of the European Union and Portuguese Foreign Policy: A General Assessment”, aborda alguns dos pontos centrais da presente tese.

grandes e pequenos são conhecidas, mas não existia uma análise minuciosa das mesmas (Bjurulf's, *et. al.*, 1999, p. 2).

Um ponto forte acerca da literatura das Presidências está ligado à clarificação das suas várias funções¹⁴ (Bjurulf's, *et. al.*, 1999, p. 2). Estas não reúnem um consenso amplo: (1) amplo: (1) gestão e administração; (2) mediação; (3) liderança; (4) ponto de contacto dentro da dentro da UE; (5) representação externa; (6) promoção do interesse nacional (Wallace, 1985b; Kirchner, 1992; Pijpers, 1992; Schout, 1998; Svensson, 1998). Estas apontam para a importante distinção entre tarefas de gestão e os poderes de definição da agenda.

Estudos sobre a comparação de Presidências, no caso de dois pequenos Estados-membros (Kirchner and Tsagkari, 1993), ou mais recentemente o estudo de Bunse (2009), que compara o exercício da Presidência de três pequenos Estados-membros e a sua influência nos assuntos do Mercado Interno e da política externa¹⁵. Também Quaglia e Moxon-Browne (2006) procuraram comparar o desempenho de dois países diferentes no exercício presidencial.

A investigação acerca da Presidência da UE resultou num crescimento de um corpo de literatura que pode ser dividido em quatro categorias, segundo Arne Niemann e Jeannette Mak (2009, pp. 5-7).

Num primeiro plano, estão os trabalhos mais gerais, mais ou menos compreensivos, explicações descritivas das Presidências enquanto instituição de tomada de decisão da UE (Edwards and Wallace, 1977; Bassompierre, 1988; Westlake and Galloway, 2004; Hayes-Renshaw and Wallace, 2006).

Num segundo plano, um largo número, sobretudo descritivos, de estudos sobre Presidências específicas de Estados-membros e a sua performance (*Journal of Common Market Studies – Annual Reviews*¹⁶, onde estão também incluídos dois artigos sobre as Presidências Portuguesas, de Edwards e Wiessala (2001) e Ferreira-Pereira (2008a)).

Em terceiro lugar, temos dois tipos de literatura que usualmente examinam a Presidência da UE de forma particular, enquanto caso isolado, como Weiler (1999); tendo recentemente emergido um conjunto de literatura comparativa desta temática (Kirchner, 1992; Wurzel, 2004; Quaglia and Moxon-Browne, 2006; Tallberg, 2006).

Em quarto, obras também mais recentes, mas mais distantes do carácter descritivo ou da literatura a-teórica acerca das Presidências foram complementadas por estudos mais concetuais e

¹⁴ Desenvolvemos este ponto mais à frente.

¹⁵ Ver sobre a PESC no âmbito das Presidências portuguesas: (Robinson, no prelo).

¹⁶ Ao longo da tese vamos referindo esses estudos sobre as Presidências individuais sempre que nos for útil.

mais informados (Elgström, 2003a; Elgström e Tallberg, 2003; Tallberg, 2006), e mais recentemente Simone Bunse (2009).

Questões e temas importantes têm ganho relevância na literatura, incluindo no respeitante à explicação das funções, tarefas e papéis da Presidência (Wallace, 1985b; Kirchner, 1992; Schout, 1998), as descrições e análises acerca do papel da Presidência também aumentaram (Kirchner, 1992; Tallberg, 2006), e o contributo em que a rotação da Presidência constitui a forma adequada da Presidência no contexto da UE (Wurzel, 1996; Kollman, 2003, Bunse, 2009).

Houve ainda trabalhos que explicam melhor este fenómeno e de forma impressionista (Tallberg, 2006), bem como alguns contributos recentes apresentaram abordagens mais sistemáticas (Van Keulen, 2004; Quaglia and Moxon-Browne, 2006; Schout and Vanhoonacker, 2006).

Alguns dos estudos dedicaram-se a analisar a Presidência tendo por base explícita a teoria da negociação, com a exceção de Metcalfe (1998), Elgström (2003c), Tallberg (2006) e Bunse (2009). Parte destas abordagens sugerem que as Presidências têm impacto substancial sobre os resultados, por superar os obstáculos das negociações, pela formação da agenda, pela construção de coligações ou pela negociação de acordos (Tallberg, 2004, 2006, 2009).

Os estudiosos das Presidências da UE corroboram que a vertente da teoria da negociação sugere que a Presidência pode influenciar de forma considerável o resultado das negociações (Fiorina and Shepsle, 1989; Underdal, 1994; Young, 1999); a mudança de visão na literatura da negociação disputou a importância e a influência da Presidência nas negociações internacionais (Moravcsik 1999a; 1999b).

Noutra fase, as investigações acerca da Presidência são dedicadas a visões diferenciadas. Metcalfe (1998, p. 430), estuda a interligação entre a Presidência e outras instituições da UE, bem como os Estados-membros chave, que estavam a ser largamente desprezados. Por outro lado, apesar de escassos, com a exceção de Tallberg (2006), incrementaram-se estudos comparativos, em abordagens curtas de análises comparadas da Presidência da UE com outras Presidências de outros fóruns internacionais. Com este resultado, o alcance das inferências dos estudos das Presidências ficam assim limitados e pouco claros (Niemann and Mak, 2009, p. 6).

Posteriormente, outros estudos investigaram o contexto como a Presidência pode ser influenciada no âmbito do progresso dos trabalhos. Dentro destas, algumas condições não foram exploradas em termos de resultados – pouca atenção ao papel de acontecimentos externos na

performance da Presidência (Wallace, 1984, 1985a, 1985b); bem como a diferenciação entre diferentes níveis das formações do Conselho (Wurzel, 1996a, 1996b); e a variação entre diferentes «Pilares» (Schalk, *et. al.*, 2007, e também, Tallberg, 2006); outros acerca do nível de experiência e preparação como fator condicionantes da Presidência (Schalk, *et. al.*, 2007).

Além disso, o impacto da dimensão (para benefício do Estado) na influência da Presidência pode não ser determinado de forma concludente (Warntjen, 2007, p. 1154). As análises qualitativas são também estruturadas com a inclusão de propostas de legislação nos seus modelos, e foram incapazes de obter um controlo firme sobre a exclusão de um assunto da agenda, como parte do poder de definir a agenda das Presidências (Schalk, *et. al.*, 2007, p. 246)¹⁷.

No entanto, o maior ponto fortemente omitido, na larga maioria dos trabalhos racionalistas foi o impacto das normas na capacidade da Presidência moldar os resultados (Niemann and Mak, 2009, p.7). Apenas Tallberg (2004, p. 1006), discutiu brevemente o contexto da norma. Enquanto Elgström (2003c), abordou a mesma no âmbito da função de mediação. Simone Bunse (2009), também procurou de certa forma aflorar esta questão.

Outros autores têm estipulado ainda e testado em graus diferentes as condições dos constrangimentos das Presidências, como foi por exemplo Wallace (1985a, 1985b); o impacto da Presidência nos resultados (Kollman, 2003; Tallberg, 2006; Warntjen, 2007; Schalk, *et. al.*, 2007; Thomson, 2008; Alexandrova and Timmermans, 2013); e o assumir de diferentes papéis pela Presidência (Elgström, 2003a; Schout and Vanhoonacker, 2006).

Não é significativo ter mais espaço para a formulação e investigação das condições: (a) relativas ao cumprimento da norma, em particular no que diz respeito à norma da imparcialidade; (b) em relação à prevalência da lógica da consequência ou adequação para o cumprimento da norma. Nesta medida, Niemann and Mak (2009, pp. 12 e ss), sugerem algumas das condições que podem ser consideradas importantes a esse respeito. Para tal recorrem à literatura das Presidências da UE e das teorias das relações internacionais.

Por norma são trabalhos descritivos das principais realizações de uma Presidência. Nesse sentido, quase todos os estudos analisam a peculiaridade da natureza híbrida da Presidência de um Estado-membro, no âmbito política intergovernamental (com suas próprias preferências, áreas de conhecimento e cultura política e administrativa), a cargo de uma instituição supranacional. No entanto, a incompreensão da sua importância no equilíbrio institucional da

¹⁷ Ver também sobre este assunto e a influência das Presidências na definição da agenda: (Weiler, 1999; Kolman, 2003; Tallberg, 2003a, 2003b, 2006; Warntjen, 2007; Princen, 2009; Alexandrova and Timmermans, 2013).

UE, do seu poder e capacidade de liderança da mesma, levaram a uma série de lacunas na compreensão da Presidência do Conselho, a qual Bunse (2009) procurou dar resposta.

No âmbito da literatura empírica, também falta um quadro tipicamente comparativo, O'Nuallain (1985) e Wurzel (1996a, 1996b, 2001), estão entre as poucas exceções. Wallace (1985a, p. 271), analisa dez experiências de países diferentes, entre 1973 e 1983, para procurar encontrar o efeito das Presidências nas administrações nacionais. Foi argumentado que o elemento-chave para o sucesso de uma Presidência (a qual este podia ser definido), era a combinação de uma estratégia coordenada e uma flexibilidade tolerante. É uma contribuição significativa para a administração pública comparada, embora não aborde a capacidade de liderança da Presidência (Busen, 2009, p. 3), como Beach (2005, 2007), Ryen (2007) e Magone (no prelo), procuraram fazer.

Os diferentes trabalhos de Wurzel (1996a, 1996b, 2001) estudam a Presidência do Conselho na área ambiental, comparando as Presidências britânica e alemã. Analisam as diferentes abordagens governamentais, as divergências de estilos nacionais e concluem que a importância das Presidências encontra-se em promover a europeização das políticas nacionais.

O aspeto da liderança e a sua potencial influência na Presidência, foram ignoradas pela literatura acerca da Presidência. Bulmer e Wessels (1987), por exemplo, atribuíram um papel crucial à Presidência, na preparação e organização das Cimeiras Europeias. Todavia, ignorou o papel de negociação. A importância dos poderes informais e do apoio dos seus recursos nas tarefas políticas é destituído (Dewost (1984); Wallace (1985b); Westlake (1995, p. 45); Bunse (2009, p. 3)).

A literatura é particularmente cética acerca da forma como a Presidência influencia a agenda. A definição da agenda (*agenda-setting*) na UE é um processo de colaboração entre a Presidência e um conjunto de instituições europeias. Envolve iniciativas e itens da Presidência, outros Estados-membros e da Comissão. A maior parte dos autores conclui, porém, que a influência da Presidência em termos do desenvolvimento das políticas não deve ser exagerada (Bassompierre, 1988; Verbeke and Van de Voorde, 1994; Nugent, 1995).

Nessa media, «a presidency's responsibility is to ensure that the Union functions. The political responsibility of a presidency comes down to the task of piloting dossiers through the given procedures in order to arrive at balanced solutions within a reasonable period» (Verbeke and Van de Voorde, 1994, p. 35).

A capacidade de liderança não foi apenas negligenciada pela literatura do Conselho, mas também, de forma mais genérica, pela negociação internacional. Tallberg (2002a, p. 3), encontra na maioria da literatura da negociação internacional essa constatação. Pois nas negociações as partes variam as suas preferências e estratégias, sendo vistas como «funcionalmente equivalentes», deixando de reconhecer os poderes da Presidência. Dessa forma, no âmbito do Conselho as relações de influência são assimétricas, entre a Presidência e os outros membros do Conselho.

Mais recentemente, um conjunto de investigações emergiu examinando a Presidência durante as negociações da CIG. Svensson (2000) fala acerca da «engineering presidency» na CIG de Amesterdão¹⁸. Gray and Stubb (2001) caracterizam-na como o provedor de orientação política. O primeiro a examinar a Presidência no contexto do dia-a-dia, durante as negociações do Conselho foi Metcalfe (1998). Este identificou seis categorias de recursos da liderança da Presidência, incluindo recompensas, coerção, socialização, legitimidade, conhecimento e informação.

Acerca da capacidade de formação da agenda (*agenda-shaping*), Bunse (2000, 2004) e Tallberg (2003a, 2003b, 2004, 2006), têm argumentado que esta tem sido subestimada e não há espaço para a manipulação da agenda e para uma iniciação ativa. Por outro lado, Thomson (2008), Kollman (2003) e Wessels e Traguth (2010), argumentaram que a Presidência influencia os resultados da decisão. Já Elgström (2003c) e Bunse (2009, p. 4) questionaram a neutralidade, e este último apresentou as vantagens da Presidência ser exercida por um pequeno Estado-membro.

Os estudos apresentados têm um carácter essencialmente descritivo, embora haja uma vertente teórica em alguns dos estudos, mas não num corpo teórico estruturado e sistematizado. Apesar de haver alguns estudos como de David Metcalfe (1998), que centra a sua análise na Presidência, do ponto de vista da liderança. Adriaan Schout (1998) e mais tarde em co-autoria com Sophie Vanhoonacker (2001, 2003a), destacam as múltiplas funções da Presidência. Anna-Carin Svensson (2000), realça e problematiza o papel e a influência da Presidência no âmbito da Conferência Intergovernamental.

Adriaan Schout e Sophie Vanhoonacker (2003a), abordam as contingências teóricas da Presidência, tendo sobretudo por base as funções da Presidência. Numa segunda parte, com base neste quadro teórico, realizam um estudo de caso: o papel da Presidência Francesa, no âmbito da Conferência Intergovernamental que conduziu ao Tratado de Nice.

¹⁸ Ver também: (Mazzucelli, 2003).

Dentro das obras de cariz institucional, do ponto de vista europeu, destacamos a importância do *Handbook* da Presidência (1997, 2006), dos Programas e Relatórios das Presidências, bem como as conclusões dos diversos Conselhos Europeus e das Cimeiras. Dentro destes, merecem especial destaque, os Conselhos Europeus que tiveram lugar no decurso das Presidências portuguesas, bem como os antecedentes e subsequentes. O Conselho Europeu de Sevilha (2002), merece igualmente uma atenção particular, dadas as propostas que saíram do mesmo, no que toca ao modelo e funcionamento das Presidências.

Sobre as Presidências Portuguesas da UE, a nível internacional, apenas encontramos dois artigos. Um de Theodore Koukis (2001) que trata das Presidências portuguesas, ao abordar a europeização da política externa portuguesa e a Presidência portuguesa do Conselho em 1992 e 2000; e outro de Edwards and Wiessala (2001), que analisa a segunda Presidência Portuguesa de 2000. Posteriormente surgiu um trabalho de Ryen (2007) que compara um conjunto de países – grandes e pequenos, no exercício presidencial, onde se inclui a Presidência portuguesa de 2000.

No espectro nacional, somente Laura Ferreira-Pereira (2008a, 2008b), Alice Cunha (2013) se dedicaram a esta temática, comparando as três Presidências Portuguesas, estudo que foi desenvolvido também por Reinaldo Saraiva Hermenegildo (2010, 2011)¹⁹, ao nível dos estudos de doutoramento e de uma apresentação sobre as Presidências após o Tratado de Lisboa, realizada no Congresso da Associação Portuguesa de Ciência Política, em 2011. Recentemente surgiram um conjunto de trabalhos sobre as Presidências ibéricas do Conselho coordenados por José Magone (2012 e no prelo), bem como o breve artigo de Mangas Matím e Nuno Severiano Teixeira (s.d.). Outros artigos existem, mas de responsáveis políticos durante o exercício das funções ministeriais no decurso das Presidências, como por exemplo os textos publicados na revista *Europa – Novas Fronteiras*, n.º 7 e 21, (2000 e 2007)²⁰, ou então, estudos/relatórios setoriais/ministeriais sobre uma determinada política específica que foi tratada no âmbito da Presidência.

A nível institucional e nacional, importa ver alguns relatórios produzidos pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros²¹, nomeadamente o estudo conducente à preparação da primeira Presidência portuguesa, pela qualidade e densidade da sua análise ao exercício da Presidência (MNE, 1988b).

¹⁹ O autor tem vários artigos escritos no *Diário de Notícias* sobre as Presidências da UE.

²⁰ Na Parte II da tese iremos recorrer a vários artigos que integram estas revistas.

²¹ Na Parte II da tese iremos recorrer a estas obras para descrever e analisar a posição de Portugal nas matérias europeias, nomeadamente no exercício das Presidências.

A Presidência, em grande parte permaneceu isolada da política comparada e da literatura de relações internacionais. Até o momento existem poucos estudos sistemáticos, trabalhos comparativos da Presidência do Conselho que analisem a sua importância e influência no curso da integração europeia ou a natureza dos resultados de negociação (Bunse, 2009, p. 4).

Falta assim, uma visão de conjunto e de sistematização científica no que respeita às Presidências da União em geral, e em relação às portuguesas em particular. No final da presente tese, esperamos estar em condições de explicar cientificamente o papel de Portugal no exercício das três Presidências da UE, e colmatar algumas das lacunas da literatura ora referida.

3. Corpo concetual e conceitos fundamentais

Qualquer que seja a forma futura da rotação da Presidência, é necessário um quadro concetual para compreender as suas funções e performance (Schout and Vanhoonacker, 2003b, p. 29), nesse sentido, importa abordar alguns dos termos recorrentemente usados ao tratar estas temáticas.

A grande maioria dos conceitos contemporâneos das relações internacionais emergiram e/ou consolidaram-se durante o período da guerra-fria, ficando desde então presos a amarras conceptuais e cargas simbólicas empíricas desse período. São exemplos típicos, o conceito de interesse nacional e de neutralidade, que surgem associados a uma teoria predominante no período da guerra-fria, o realismo. Sendo que ainda na atualidade se mantêm vincadamente associados a esta corrente.

Apresentam-se assim numa matriz realista das relações internacionais, em que o objectivo dos Estados é manter a sua sobrevivência, segurança e ter capacidade para impor a sua vontade aos outros atores para alcançar/manter os seus objectivos, ou seja, prosseguir o interesse nacional.

O interesse nacional²² surge assim ligado à ideia de Estado-soberano vestefaliano, de segurança, de política externa, de poder do Estado. Quando estudamos atores das relações internacionais, como a UE e a forma como os seus Estados-membros interatuam com esta e entre si, estes termos podem não ser consensuais, ou até mesmo paradoxais, dadas as características do modelo político da União.

Segundo Guillaume Devin (2007, p. 34) o poder distingue-se da segurança, dado que ele é tudo que está ao seu serviço para defender e promover as prioridades nacionais resumidas na

²² Ver sobre esta temática: (Teixeira, Rodrigues e Nunes, 2000).

noção de interesse nacional. Para os realistas o interesse nacional é uma noção chave, rasgando com os princípios morais abstractos e universais, fornecendo assim um guia tangível para a definição da ação. Segundo Kenan (Apud. Giesen 1992, p. 79), «o nosso próprio interesse nacional é tudo o que nós somos realmente capazes de conhecer e de compreender».

Para o realista clássico Hans Morgenthau (2003), a política internacional era uma luta pelo poder. Essa linha de pensamento será seguida pela maioria dos autores realistas, na qual os conceitos de poder e interesse nacional são indissociáveis. Esta será a concepção dominante de análise teórica das relações internacionais^{23/24}.

De acordo com Morgenthau (2003, p. 51) «ao falarmos de poder, queremos significar o controlo do homem sobre as mentes e ações de outros homens. Por poder político, referimo-nos às relações mútuas de controlo entre titulares de autoridade pública e entre os últimos e o povo de modo geral. O poder político consiste numa relação entre os que o exercitam e aqueles sobre os quais é exercido».

Morgenthau defende um conceito composto por um mínimo irreduzível que constitui o objectivo de sobrevivência e uma parte mais flutuante determinada pelas circunstâncias e pelas relações internas de decisão, o interesse nacional define a orientação de uma política externa. A noção de interesse nacional vem de um mundo das soberanias nacionais militares a qual cada uma procura ter mais poder do que as outras. É impróprio para descrever situações de interdependência e informar o diálogo político a enfrentar (Apud. Devin, 2007, p. 35).

O poder é comumente entendido como a capacidade para influenciar acontecimentos na direção dos resultados desejáveis (Warntjen, 2008, p. 320). Para Max Weber, é a capacidade de obrigar o outro (Apud. Moreira, 2002, p. 247). Para outros autores, «power is defined as the sum of resources that can be used by an actor to move the policy outcome on an issue towards the desired outcome» (Schalk, *et. al.*, 2007, p. 230).

Segundo Walter Jones, o poder é «a capacidade de um agente das relações internacionais para usar recursos e valores materiais e imateriais de maneira a influenciar a produção de eventos internacionais em seu proveito» (Apud. Moreira, 2002, p. 247).

Por sua vez, para Raymond Aron (1983, p. 99) «o poder de um indivíduo é a capacidade de fazer, mas, antes de tudo, é a capacidade de influir sobre a conduta ou os sentimentos dos

²³ Ver acerca do conceito de interesse nacional e do seu entendimento pelas teorias das relações internacionais: (Bessa, 2001; Battistella, 2002).

²⁴ Ver acerca das correntes das relações internacionais e alguns dos seus debates: (Walker, 1993; Finnmore, 1996; Braillard et Djalili, 1998; Teixeira, 1999; Moreira, 2002; Nye, 2002; Waltz, 2002; Hasbi, 2004; Fernandes, 2004; Favre, 2005; Cravinho, 2006; Battistella, 2006; Brown and Ainley, 2009; Sauruguer, 2010; Gaspar, 2013).

outros indivíduos. No campo das relações internacionais, poder é a capacidade que tem uma unidade política de impor a sua vontade às demais».

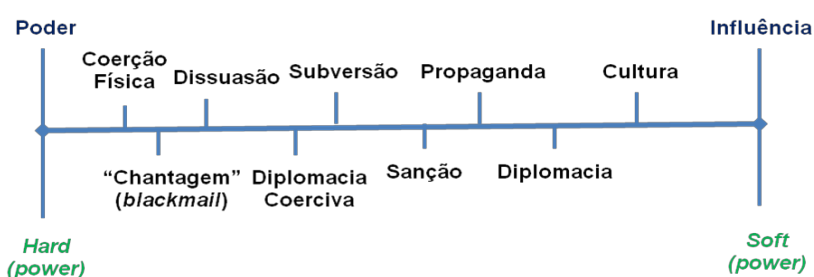
De acordo com Mendes Dias (2005, p. 219) «o Poder deve ser entendido como a capacidade de impor ao «outro» a nossa vontade; a capacidade de obrigar o «outro», quer ele quer ele queira ou não, mediante a suposição por este, que se não aceita a vontade do primeiro, corre o risco de sofrer sanções eficazes. A eficácia destas é importante e nesta medida há que ter os meios operacionais e operacionalizáveis e há que ter a vontade de os utilizar, de forma a fazer da credibilidade uma regra».

Sendo que Adriano Moreira (2002, p. 247), conclui que «deste modo, o poder é o produto de recursos materiais (*tangible*) e imateriais (*intangible*), que se integram à disposição da vontade política do agente, e que este usa para influenciar, condicionar, congregar, vencer, o poder de outros agentes que lutam por resultados favoráveis aos seus próprios interesses».

Bunse (2009, p. 5) usa o termo de influência de Beach (2005, p. 18) como a capacidade pragmática «to change an outcome from what it otherwise would have been in the absence of an action». Cabral Couto (1988, p. 44), distingue poder de influência, «à coação, explícita ou implícita, corresponde uma relação de poder; à persuasão ou à espera de uma recompensa corresponde uma relação de influência».

O poder é um conceito fundamental em ciência política e um pilar central das relações internacionais, existindo um *continuum* do poder na política externa (Hill, 2003, pp. 119-135).

Figura 1 - Continuidade da Política externa



(Hill, 2003, p. 135)

A razão central do crescimento da perspectiva construtivista, deveu-se ao incremento da atenção concedida ao papel das normas no processo de negociação e decisão (Tallberg, 2009, p. 13).

De acordo com Ole Elgström e Michael Smith (2000a, p. 678) em relação às negociações na UE: «because of the intensity, complexity and continuity of the negotiation process, and the permanent and evolutionary character of the negotiation system embodied in the EU, it is

possible to argue that it also constitutes a complex and sophisticated negotiated order, resting not only on the material foundations of institutions and procedures, but also on a powerful set of normative and quasi-ideological understandings».

A concepção de normas pelos construtivistas ultrapassa a sua definição como instrumento de regulação, tal como as conceptualizações das abordagens neoliberais e racionalistas. Segundo os construtivistas, as normas constituem o comportamento dos atores. Eles referem que não basta moldá-los, elas fazem o comportamento possível. As normas permitem partilhar um espaço de significado intersubjetivo (Saurugger, 2010, p. 172).

Desta forma, a importância está sobre o processo de socialização e de aprendizagem social dentro de uma comunidade. O processo é essencial para assegurar a continuidade das regras e das normas, sua extensão e utilização. O argumento chave avançado é que a atividade de um só indivíduo não é suficiente para assegurar a continuidade das normas, sendo um aspeto importante dentro da internalização das normas, dos valores e das regras no seio de uma comunidade (Saurugger, 2010, p. 172).

Através do processo de socialização os atores internalizam as normas, que são parte da sua identidade e concebidas como parte de um comportamento adequado em determinadas situações. As normas são construídas socialmente, sendo estas que conduzem o comportamento dos atores de acordo com as expectativas sociais (Wendt, 1999; Warntjen, 2007).

Segundo o construtivismo social²⁵, as normas e as regras emergem das interações entre os atores das comunidades em questão. Os discursos devem ser um veículo central na criação de valores, normas e regras. São um instrumento que permite criar com outros agentes a interpretação hegemónica de um fenómeno social. O discurso político é um pré-requisito para criar, definir e deliberar sobre o conteúdo das normas sociais²⁶. Através dos discursos, é veiculada a intersubjetividade, cara aos construtivistas²⁷ (Saurugger, 2010, p. 172).

Portanto, é difícil de analisar as normas sociais fora do contexto social dentro da qual elas emergem, se transformam ou desaparecem. Sem contexto não é possível ou torna-se muito difícil de determinar a influência dos valores ou de realizar uma interpretação correta do seu conteúdo (Saurugger, 2010, pp. 172-173).

²⁵ Ver acerca do construtivismo social: (Christiansen, Jørgensen and Wiener, 1999; Checkel, 1999, 2007; Adler, 2002; Risse, 2004; Wiener, 2006).

²⁶ Ver também a abordagem do institucionalismo discursivo, a título de exemplo: (Schmidt, 2008; Saurugger, 2010, pp. 119-226).

²⁷ Ver sobre a abordagem construtivista da política externa: (McLeod, 2002).

Para clarificar a questão, os construtivistas distinguem duas formas de normas: normas reguladoras, que delimitam as regras de um jogo de interação pontual, e as normas constitutivas, em que podemos compreender como as estruturas são mais imutáveis. Uma das normas constitutivas centrais é a identidade ou a cultura nacional, que é a base da construção de interesses, mas também constitutiva de alteridade (Risse, 2004). Se os construtivistas desenvolvidos nos EUA aplicam-na mais para complementar as falhas das abordagens realistas e neoliberais, os construtivistas europeus concebem mais um modelo crítico e adaptam uma postura radicalmente pós-positivista (Saurugger, 2010, p. 173).

De acordo com Antje Wiener (2006), os dois tipos de norma são de dupla qualidade. Elas são assim mais estáveis do que flexíveis, dentro da medida onde elas são construídas por uma interação social, e tem ao mesmo tempo uma influência constitutiva sobre o comportamento dos indivíduos e das organizações. Esta dupla qualidade torna necessário que em todas as pesquisas, se combine os contextos inter ou transnacionais e os contextos nacionais. As abordagens construtivistas permitiram assim analisar o impacto das normas jurídicas europeias a nível nacional, e interrogaram-se sobre as consequências e as interpretações dos baixos padrões (*soft law*) (Saurugger, 2010, p. 173).

Uma das normas centrais do construtivismo é a identidade ou a cultura nacional, que é a base da construção interna, como iremos ver noutra parte desta investigação. O estudo das normas surge sobretudo pelos construtivistas e pelas abordagens sociológicas, que em conjunto e do confronto/debate com os racionalistas contribuem para a compreensão e explicação das Presidências.

A segunda característica é a conceção dos interesses pelos construtivistas. Estes contestam vários postulados das teorias das relações internacionais racionalistas. Isto é especialmente particular em redefinir a noção de interesse nacional do Estado que nem a soma dos interesses individuais dos atores nacionais ou dos interesses dos grupos no seu conjunto, nem os interesses de uma elite «desconectada do povo» que nós encontramos na teoria liberal de Andrew Moravcsik ou no jogo a dois níveis de Robert Putnam. O interesse do Estado deve ser incluído na relação do poder social. Sendo que o interesse e o poder, se definido, segundo os construtivistas, é criado nas relações entre agentes²⁸ (Apud. Saurugger, 2010, p. 174).

Como as abordagens sociológicas, os construtivistas rejeitam a simples justaposição dos interesses e das instituições para analisar as relações entre elas. Segundo estes, são arranjos

²⁸ Recupera-se aqui a lógica sociológica que entende o poder como uma relação que não é unicamente fundada sobre dados materiais. Ver: (Weber, Crozier et Friedberg, 1981; Finnemore, 1996).

intersubjetivos que o constituem e não são unicamente constrangimentos dos interesses (Saurugger, 2010, p. 174).

A norma do consenso no Conselho recebeu mais atenção do que a norma da imparcialidade da Presidência (Tallberg, 2009, p. 13), o que reflete uma visão sobretudo realista da evolução e funcionamento deste órgão.

No âmbito das negociações da UE, o institucionalismo sociológico, explorou de forma sistemática a origem da norma a nível teórico, bem como analisou a sua variação, consolidação e potencial internalização no contexto da União. A norma da imparcialidade constituiu a prescrição do modelo institucional da Presidência (Tallberg, 2009, p. 15).

Porém, o institucionalismo da escolha racional, está bem posicionado para explorar o papel da emergência da norma da eficiência. Já para a perspectiva funcionalista, a norma pode ser explorada, no sentido em que tem capacidade para facilitar as negociações, encorajando os governos a sacrificar os interesses nacionais a favor dos coletivos (Tallberg, 2009, p. 15).

O termo neutralidade é bastante usado no âmbito das matérias atinentes à Presidência do Conselho, sendo inclusive uma das normas que estas devem cumprir e respeitar no decurso do seu exercício. Todavia, no âmbito concetual surge ainda associado à conflitualidade. A neutralidade significa que uma entidade não toma parte a favor de qualquer das partes envolvidas num determinado conflito, ou seja, mantinha-se alheia ao conflito, a uma determinada situação.

Regra geral, a neutralidade e a imparcialidade são usadas de forma indiferenciada. Porém, entendemos que ser neutro, significa não intervir, permanecer indiferente a um determinado acontecimento, ou seja, não participar nos mesmos, mantendo-se equidistante. Por sua vez, ser imparcial, significa intervir, mas não tomar «parte» de nenhum dos lados²⁹.

Segundo Georgio Bianchi (Apud. Norberto Bobbio, *et. al.*, 2004, p. 824), o neutralismo «em sentido amplo o termo designa a atitude política de quem, diante de um conflito em andamento, adota uma atitude de não-participação e de equidistância em relação às partes em luta».

²⁹ «Neutrality refers to situations in which the activities of an agent have no impact on the *relative* distribution of payoffs among the principals. Impartiality refers to the lack of a particular bias or preference of the agent in favour of any of the principals» (Young, 1972, p. 56). No âmbito da presente tese, não nos interessa aprofundar este debate.

Autores como Niemann and Mak (2009, p. 2) procuram saber que condições e que rumo guiam as normas do comportamento na Presidência. Por sua vez, Ole Elgström (2003c), procura analisar o papel de mediador da Presidência, enquanto «*honest broker*»³⁰.

De acordo com o institucionalismo da escolha racional³¹, as normas são usualmente usualmente exploradas em termos de cálculos de custo-benefício, como seja por exemplo, a exemplo, a reputação ou o estatuto que alguns assuntos contemplam. Para o institucionalismo institucionalismo sociológico³², podem ser genuínas normas de ação, como por exemplo, guiadas pela internalização e incorporação das normas. Para esta o foco é colocado sobre as normas, em especial a da imparcialidade, a qual assume uma importância crucial na função que envolve o «*broker*» da Presidência (Niemann and Mak, 2009, p. 2)

O institucionalismo sociológico centra a atenção no papel que as normas têm na construção do comportamento das Presidências. Todavia, esta corrente tem sido largamente desprezada, uma vez que tendo sido muito raros os trabalhos sistemáticos empíricos que recorrerem a esta abordagem (Niemann and Mak, 2009, p. 3).

A prioridade da investigação foca-se largamente nos trabalhos racionalistas que influenciam a Presidência, nomeadamente na compreensão dos constrangimentos que influenciam a Presidência, de forma mais explícita, a inclusão do papel das normas da Presidência, que para a agenda de investigação dos racionalistas poderia ser ampliada e enriquecida. Por fim, devem proporcionar uma conversação entre estas duas divisões: racionalista-sociológica, podendo assim, contribuir para promover a construção de pontes (Niemann and Mak, 2009, p. 3).

As normas são entendidas como «informal expectations of appropriate Presidency behaviour» (Niemann and Mak, 2009, p. 7). Para Elgström (2006, p. 178), três normas são particularmente importantes: imparcialidade/neutralidade, construção de consensos e eficiência.

A neutralidade não é sempre uma prioridade dos Estados-membros³³, existindo alguns atores, que estão mais inclinados para a imparcialidade do que outros³⁴ (Elgström, 2003b, p. 7),

³⁰ Decidimos manter o termo de «*honest broker*» ou «*broker*» na lingua original (inglês) para evitar equívocos de tradução/entendimento.

³¹ Ver especialmente: (Snidal, 2002; Pollack, 2007; Saurugger, 2010, pp.196-210).

³² Ver especialmente: (March and Olsen, 1984, 1998; Wiener, 2006; Checkel, 2007; Saurugger, 2010, pp. 217-226).

³³ Ver, a título de exemplo, os casos de estudo da Presidência alemã em 1999: (Maurer, 2000); e da Presidência francesa em 2000: (Lequesne, 2001; Schout and Vanhoonacker, 2003a).

³⁴ Ver, a título de exemplo, casos de estudo em que os países «procuram» ser imparciais no âmbito da Presidência finlandesa em 1999: (Stubb, 2000); e da Presidência sueca em 2001: (Elgström, 2002).

até porque os Estados no exercício da Presidência, raramente são neutros, e nem sempre são imparciais (Elgström, 2003c, p. 38).

A norma da imparcialidade/neutralidade foi aquela que recebeu mais atenção, e foi mesmo a única a ser incluída no *Handbook* da Presidência, afirmando que «a Presidência deve, por definição, ser neutral e imparcial» (Conselho da União Europeia, 2001, p. 14). Durante algum tempo, como referiu Niemann and Mak (2009, p. 7), a norma sobre a imparcialidade/neutralidade na literatura acerca das Presidências da UE foi praticamente incontestada (Wallace, 1985b, p. 16; Kirchner and Tsagkari, 1993, p. 20; Laffan, 2004); no entanto, mais recentemente, do ponto de vista da imparcialidade/neutralidade da Presidência, foi problematizada sobretudo por Elgström (2003c) e Tallberg (2006).

Concordamos com Bunse (2009, p. 55), quando refere que a Presidência apenas cumpre a norma da neutralidade, nos casos em que a sua posição nacional é muito próxima do centro de gravidade do Conselho e quando os seus interesses vitais não estão em causa. Desta forma, apenas nestas situações pode ser genuinamente um negociador neutro.

Os Estados-membros podem ser induzidos a sacrificar os próprios interesses nacionais, de forma que a Presidência seja vista como eficiente e produtiva (Dinna, 1999, pp. 245-246). Segundo Peterson and Bomberg (1999, p. 35) «each presidency is judged by how “productive” it is, thus often inducing the state holding the chair to compromise its own national preferences to get deals agreed». Com efeito, na prática, em vez de ser poderosa ou ver os seus poderes limitados, a Presidência pode até sentir pressão para fazer concessões extraordinárias (Warntjen, 2008, p. 318).

Se um Estado-membro valorizar a posição de neutralidade da Presidência, e se tiver que defender os seus interesses, essa capacidade fica prejudicada (Wallace, 1985b, pp. 15-17; Kirchner, 1992, pp. 107-109; Christiansen, 2006, p. 157; Elgström, 2003c; Nugent, 2003, p. 163; Warntjen, 2008, p. 318).

Para Elgström (2003c), é problemático afirmar que existe neutralidade sobre uma questão tratada pela Presidência, quando quem toma parte nela, por vezes, tem interesse nessa mesma questão. Os mediadores raramente podem ser neutros, algo que é geralmente aceite pela teoria da mediação.

Dessa forma, segundo Elgström (2003c, pp. 42-44) podemos distinguir três tipos de (im)parcialidade: relacional, não ter laços mais estreitos com certas partes nas negociações; processo, sendo mesmo imparcial, não favorecendo algumas partes; e imparcialidade nos

resultados (considerados justos). Seguindo Elgström (2003c, p. 39), o tipo relacional tem de ser deixado de parte, uma vez que a Presidência da UE, tem laços mais estreitos com algumas das partes, logo não pode realmente ser imparcial. Os dois tipos, processo e imparcialidade no resultado, ainda podem ser mantidos como parte da definição de norma de imparcialidade³⁵.

Estes três tipos: *relational partiality* (o mediador não favorece nenhuma das partes); *process partiality* (o mediador favorece uma das partes); *outcome impartiality* (o mediador tem de respeitar os interesses das partes. O importante é obter o acordo de todos, embora nem sempre a solução favoreça todas as partes (Carnevale and Arad, 1996, pp. 45; Elgström, 2003c, p. 43).

A expectativa formal em torno da neutralidade da Presidência, segundo Bunse (2009, p. 48), é um constrangimento não credível sobre o comportamento real da Presidência³⁶. Todavia, para evitar o constrangimento da neutralidade, a Presidência pode mobilizar outros Estados-membros para falar pelos seus interesses (Bunse, 2009, p. 48)³⁷.

A Presidência tem graus de parcialidade, os quais são determinados por duas dimensões: distribuição dos interesses no Conselho; distribuição do poder na UE (Elgström, 2003c, p. 51)³⁸.

No âmbito da UE existe um conjunto de mecanismos formais e informais em que a norma da imparcialidade é estimulada. Do ponto de vista formal incluímos o «*Tour de Table*», a qual cada Estado-membro tem uma oportunidade para apresentar os seus pontos de vista à Presidência durante as negociações. Um pouco menos formal, mas igualmente personalizado é o «*Tour des Capitals*», uma visita de quem preside à Presidência, que é feita a cada Estado-membro, podendo estes aventar a posição do seu Estado. Outros facilitadores formais da norma, são as *Troikas*, em que a Presidência passada, presente e futura, formulam uma abordagem comum às Presidências; bem como a limitação do direito de iniciativa do Conselho no âmbito do então Primeiro «Pilar», o que também reduz a possibilidade de definição da agenda de uma Presidência individual. Também os Programas Comuns, surgem como uma das limitações dos

³⁵ Mais à frente iremos verificar qual a posição de Portugal perante as normas e a forma como as integrou no decurso das três Presidências.

³⁶ Por exemplo, a Presidência austríaca, em 1998, foi acusada de ser passiva em algumas áreas de interesse dos Estados-membros, nomeadamente no decorrer das tarefas de «*honest broker*», e defender também as suas áreas prioritárias-chave, sendo vista como uma defensora dos interesses nacionais (Luther, 1999). Por outro lado, a França durante a sua Presidência em 2000, era entendida como um genuíno «*broker*» nas negociações do *dossier* sobre a flexibilidade. No entanto, na questão da votação por maioria qualificada, assumiu uma posição fortemente tendenciosa e arrogante na defesa do interesse nacional (Lequesne, 2001; Costa, Couvidat and Daloz, 2003).

³⁷ O Tratado de Lisboa, negociado e concluído durante a Presidência portuguesa em 2007, já vinha praticamente «desenhado»/concluído da Presidência alemã anterior.

³⁸ Ver também: (Westlake and Gallaway, 2004; Niemann, 2006; Warntjen, 2007; Naurinand and Wallace, 2008).

poderes formais da Presidência (Niemann and Mak, 2009, p. 8; Tallberg, 2004, 2006, 2010; Bunse, 2009, pp. 44, 54-55).

Do ponto de vista informal, os mecanismos que contribuem para fortalecer a norma da imparcialidade são a pressão exercida pelos responsáveis governamentais de outros Estados-membros, pela atenção dos média, a avaliação semestral da Presidência pelos *policy makers* e académicos (Niemann and Mak, 2009, p. 8).

Segundo Niemann and Mak (2009, p. 8) devemos também considerar a imparcialidade como uma norma relativa e não absoluta, uma vez que pode entrar em conflito com outras normas da Presidência, nomeadamente a norma da eficiência. Esta última, potencialmente pode dificultar a imparcialidade, dado que a Presidência pode ter necessidade de conduzir (e até forçar) as negociações num determinado sentido para alcançar os resultados desejados, facto que é inclusive provável que aconteça, em detrimento de amplas consultas, o que pode degenerar em perceções de resultados injustos (Elgström, 2003c). A existência de múltiplas normas concorrentes pode reduzir os custos de violação e ampliar o leque de comportamentos aceitáveis (Tallberg, 2004, p. 1002).

No tocante às condições do cumprimento da norma, poderá haver três condições básicas relacionadas com a vontade individual, que poderá ser favorável de acordo com a norma da imparcialidade. Primeiro, poderá acontecer quando há a ausência de interesses claros, ou seja, quando a Presidência não tem de defender interesses particulares, pois isso facilita a imparcialidade no processo e nos resultados (Tallberg, 2006, p. 35; Dür and Mateo, 2008). A segunda condição, pode ocorrer quando os Estados são inseguros acerca da sua posição, nomeadamente no que toca ao seu estatuto ou reputação, pode-se esperar que cumpram as normas (Finnemore and Sikkink, 1998, p. 906).

Nessa medida, uma Presidência só pode ser verdadeiramente neutral em *dossiers* onde tem poucos interesses fundamentais em jogo, ou quando as suas preocupações estão situadas ao centro dos interesses europeus (Bunse, 2009, p. 48). De acordo com as investigações de Thorhallsson (2006) e o estudo desenvolvido por Diana Panke (2008, pp. 15-16)³⁹, no Conselho os Estados-membros de menor dimensão são com mais frequência imparciais do que os grandes Estados, sendo melhores mediadores do que os países de maior dimensão.

A perspetiva sociológica, considera mais importante o peso da influência das normas que a abordam racionalista. Elas não constroem apenas o comportamento, mas formam-no e

³⁹ Ver a posição em que Portugal se encontra ao nível da sua atividade e das estratégias usadas no exercício da Presidência: (Panke, 2008, pp. 11-17).

constituem-no (Hall and Taylor, 1996). As normas não surgem de uma racionalidade instrumental, mas porque elas são internalizadas. Segundo a literatura, embora a abordagem sociológica, gere a expectativa de que a norma da imparcialidade exerce um efeito importante restritivo sobre as Presidências da UE, esta não tem sido suficientemente analisada empiricamente. Por outro lado, as duas abordagens fornecem diferentes explicações acerca do cumprimento da norma⁴⁰ (Niemann and Mak, 2009, p. 11).

Nesta linha, poderíamos afirmar que os Estados-membros que exercem a Presidência pela primeira vez são mais propensos a cumprir a norma, dado que tendem a criar uma boa impressão e a convencer os Estados-membros mais antigos que são «bons» europeus (Elgström and Tallberg, 2003, p. 201). O mesmo pode ocorrer com governos novos, de Estados-membros antigos, quando pretendem provar algo, como foi o caso da Presidência do Reino Unido em 1998, com Tony Blair (Manners, 2003)⁴¹. Por outro lado, quando a Presidência não apresenta um grau de confiança elevado, a Presidência torna-se propensa a ter um cuidado extra para demonstrar uma negociação imparcial (Schout and Vanhoonacker, 2006).

Também os atores quando estão em ambientes de incerteza, tendem a usar a norma como forma de orientação (Gehring, 1996). Novas questões e circunstâncias inesperadas, como seja por exemplo, a ocorrência de acontecimentos externos, podem levar à incerteza. Sendo que a falta de conhecimento e as prioridades são portanto, suscetíveis de se enquadrarem com o cumprimento da norma da imparcialidade (Wallace, 1985b, pp. 14-15)^{42/43}.

O cumprimento da norma também depende da capacidade dos Estados que exercem a Presidência a poderem violar (Shannon, 2000). Segundo Elgström (2003c, p. 39) os grandes Estados-membros são mais propensos à parcialidade e a prosseguir o seu interesse nacional, o que é contestado por Tallberg (2006, p. 215). Outro elemento relevante é o direito de iniciativa (compartilhado), que deve aumentar a capacidade de formação da agenda da Presidência; a regra

⁴⁰ Ver para uma explicação mais detalhada: (Niemann and Mak, 2009, pp. 11 e ss).

⁴¹ O objetivo do Reino Unido era posinar-se no plano europeu, aproveitando a oportunidade da Presidência para dar uma nova direção à União e para definir a relação britânica com a Europa. Ver: (Duke, 1998; Henderson, 1998a, 1998b; Ludlow, 1998; Manners, 2003).

⁴² A falta de experiência e conhecimentos levam a que os países enquadrem com maior acuidade as suas prioridades e a norma da imparcialidade. A título exemplificativo destes factos, veja-se o caso das Presidências espanholas da UE (1989, 1995 e 2002): (Martinez Sierra, 2002; Barbé, 2003; Morata and Fernández, 2003; Closa and Heywood, 2004).

⁴³ Veja-se a título de exemplo o caso das Presidências francesas: em 2000, procurou sobretudo defender o interesse nacional, não tendo preocupações maiores com a norma da neutralidade. Em 2008, atendendo ao clima de incerteza que vivia na UE, em função da rejeição irlandesa ao Tratado de Lisboa e ao conflito na Geórgia, a França embora procurasse salvaguardar os seus interesses e assumir a liderança no plano europeu, procurou construir consensos e respeitar (dentro do possível) a norma da imparcialidade. Ver acerca da Presidência francesa em 2008: (Dehousse and Menon, 2009).

de decisão por maioria qualificada, contribuiu para um ambiente permissivo para a intervenção da Presidência (Elgström, 2003c, p. 48; Thomson, 2008).

A possibilidade de a Presidência cumprir a norma da imparcialidade, em certa medida, dependente das circunstâncias internas do Estado que a exerce. Nesse sentido, quando existem elevados níveis de politização doméstica, como por exemplo, desacordo entre os partidos numa coligação do governo, *lobby* de grupos nacionais, governos com maiorias instáveis ou fracas coligações, ou eleições próximas; podem constituir restrições internas que condicionam a Presidência a agir de acordo com a norma da imparcialidade, e pode até justificar o seu não cumprimento (Elgström, 2003b, p. 9; Schout and Vanhoonacker, 2006; Niemann, 2006).

Por fim, um elevado grau de publicidade, tende a constituir um ambiente favorável ao cumprimento da norma, uma vez que implica um escrutínio mais intenso (Shannon, 2000, p. 300). Além disso, a envolvimento da publicidade em torno da Presidência aumenta a potencialidade dos países cumprirem a norma, de forma a manterem uma reputação positiva (Niemann and Mak, 2009, p. 14).

No entanto, o estudo do desempenho da Presidência deve ser mais amplo do que a simples dicotomia entre normas e interesses, porque ambos tendem, pelo menos por vezes a caminhar juntos. Ao longo da presente tese iremos verificar que nem sempre o cumprimento de uma norma impede que outra seja prosseguida.

Nesse sentido, a partir de uma nova perspectiva construtivista⁴⁴ podemos constituir o interesse como o resultado de uma separação nítida entre duas concepções que não fazem sentido (Björkdahl, 2002, p. 20). Por outro lado, na mesma linha, Lewis (2006, pp. 12-15), enfatiza que existe um mecanismo institucional que tende a favorecer os processos pelas quais as normas da Presidência se tornaram internalizadas pelas auto-concepções de interesses. A Presidência produz assim, e reproduz, os interesses intrínsecos da UE no processo de negociação coletivo.

Para Niemann e Mak (2009, p. 15), a questão empírica que mais interessa, não é saber se o comportamento dos atores é «estratégico» ou «normativo», mas qual das duas lógicas prevalece sob certas circunstâncias. Também Shannon (2000, p. 311), refere que saber se a lógica que predomina é racionalista ou sociológica é contextual.

⁴⁴ Ver especialmente: (March and Olsen, 1984; Walker, 1993; Wendt, 1999; Checkel, 1999, 2007; Christansen, *et. al.*, 1999; Adler, 2002; Risse, 2004; Favre, 2005; Wiener, 2006; Cravinho, 2006; Brown and Ainley, 2009; Saurugger, 2010, pp.164-191).

Consequentemente importa, saber as condições em que uma decisão é tomada. Se com base numa motivação do cumprimento da norma da imparcialidade, para a salvaguardar; ou se é com base num cálculo de custo-benefício (Niemann and Mak, 2009, p. 14).

A relação entre as duas lógicas, em hipótese, pode ter desenvolvimentos no decorrer do contexto (March and Olsen, 1998, p. 953). Os atores podem cada vez mais desenvolver e reforçar as normas e as identidades com base em experiências comuns ao longo do tempo. A internalização da norma é normalmente descrita como forma de avançar no processo de adaptação, persuasão e habituação (Risse and Sikkink, 1999).

Especialmente a institucionalização e a habituação tendem a beneficiar de mais tempo ou de períodos mais intensivos (Finnemore and Sikkink, 1999). Nessa medida, os Estados que são membros há mais tempos e que sofreram o processo de socialização da Presidência várias vezes, são mais propensos a ter normas comunitárias internalizadas como a da imparcialidade da Presidência (Wurzel, 1996a, 1996b, 2004).

O estreitar dos relacionamentos leva a que as normas tendam a ser internalizadas em ambientes onde o contacto é mais intenso e sustentado (Lewis, 2005, pp. 945-947; Checkel, 2005, p. 807). Podemos assim afirmar a hipótese de que as Presidências que mais intensivamente se tem socializado na arena em Bruxelas (como seja por exemplo, pelo uso da sua Representação Permanente), tende a internalizar de forma mais intensa, e em maior extensão, as normas da Presidência mais relevantes, tornando-se assim, mais propensas a cumprir a norma da imparcialidade. Podemos também argumentar que as negociações a nível técnico⁴⁵, onde as reuniões são mais frequentes que a nível político, criam mais espaço para a socialização da norma (Niemann and Mak, 2009, p. 15).

Nas Presidências portuguesas estes contactos/encontros, aumentaram em número e diversidade. Em parte foram o reflexo do processo de europeização da política externa nacional e da maior participação portuguesa nas questões europeias, nomeadamente a nível político (Hermenegildo, 2012).

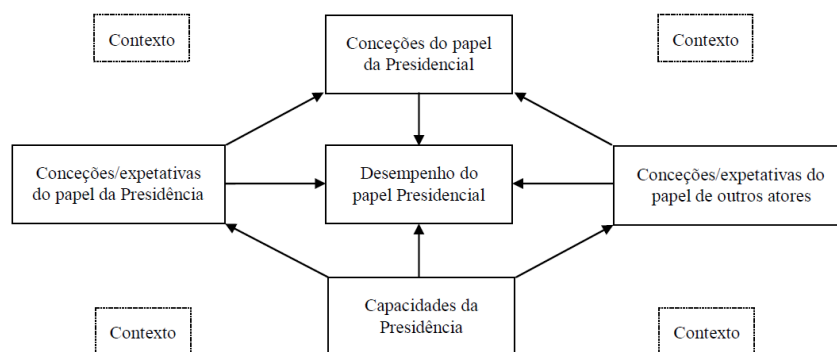
É enfatizado que a internalização da norma é mais provável em configurações menos politizadas e mais isoladas, onde o desenvolvimento da confiança, e portanto, uma resposta mútua para fomentar as expectativas compartilhadas são facilitadas e menos contestadas através de influências internas (Lewis, 2005, p. 947; Checkel, 2005, p. 813). Nessa medida, confirmaria que a lógica da adequação, e o cumprimento da norma da imparcialidade, prevalecia no nível

⁴⁵ Como seja por exemplo, os Grupos de Trabalho, Comitês e o Comité dos Representantes Permanentes (COREPER).

burocrático, especialmente nos Grupos de Trabalho e nos Comitês, mais do que no nível político, sobretudo no Conselho Europeu (Niemann and Mak, 2009, pp. 15-16).

Os Estados quando assumem a Presidência desempenham papéis diferentes, nessa linha seguimos o esquema/explicação seguinte.

Figura 2 - Desempenho do papel da Presidência



(Bjurulf's, *et. al.*, 1999, pp. 3-4)

As expetativas podem dizer respeito à Presidência em si mesmo, como ao Estado que a ocupa durante um período de tempo. Existem no campo doméstico, onde alguns grupos sociais exprimem as suas causas e desejos, e noutros Estados-membros e instituições europeias, que também tem as suas expetativas (Bjurulf's, *et. al.*, 1999, p. 3).

As expetativas, internas e externas, contribuem para a conceção do papel que um país vai assumir na Presidência. Com efeito, pode influenciar a atitude da Presidência, no que toca à escolha de medidas de pendor mais supranacional ou intergovernamntal; e o tipo de papéis de liderança da Presidência escolhidos, alguns que já existem e que fazem parte da sua identidade nacional (ex. «pequenos Estados», «socialista», «campeão ambiental»). A existência de conceções plurais acerca do papel da Presidência, pode levar a uma competição de papéis (Bjurulf's, *et. al.*, 1999, p. 3).

A conceção do papel presidencial é em certa medida o resultado de um processo de aprendizagem, no sentido em que parte deste foi criado pelo desempenho do país em Presidências anteriores. Esta é associada assim, a certas conceções do funcionamento do Estado-membro que tem a Presidência, que este deve realizar no âmbito desta, e como estas devem ser realizadas. Existe assim uma dependência de convicções e desempenhos com base em precedentes do país na Presidência (Bjurulf's, *et. al.*, 1999, p. 3).

As capacidades da Presidência incluem a forma material e administrativa de um Estado-membro, por norma, associado à dimensão. A capacidade de organização é um fator

determinante de como se resolvem as funções de gestão associadas à Presidência. Os recursos imateriais, tal como a posição do país, as redes de contacto deste com outros países e instituições, a reputação internacional, são também fatores reconhecidos como importantes (Bjurulf's, *et. al.*, 1999, pp. 3-4). Kirchner (1992, p. 110), refere que «on whether network position or size is the most important capability».

Duas qualidades relacionadas com as capacidades e as estratégias, são a previsão e a flexibilidade. De forma a poder influenciar a agenda, o país tem de começar a planear com alguns anos de antecedência. As iniciativas devem ser ancoradas na Comissão e nos maiores Estados⁴⁶. A flexibilidade, é uma qualidade igualmente essencial. É essencialmente testada quando ocorrem crises ou situações inesperadas, sendo assim testada a capacidade de adaptação e de gestão das circunstâncias pela Presidência⁴⁷ (Bjurulf's, *et. al.*, 1999, p. 4).

A necessidade e a procura da liderança, e do tipo específico do papel da liderança podem variar. Esta possibilidade depende também de fatores contextuais. Por exemplo, o facto de ocorrer uma CIG ou quando ocorre um processo de alargamento, assume um destaque essencial durante uma Presidência⁴⁸, que tanto pode diminuir de forma considerável a autonomia da mesma ou garantir-lhe uma posição central nas decisões de forma a chegar a um acordo (Bjurulf's *et al.*, 1999, p. 4).

Esta pode ser entendida, de acordo com Underdal (1994, p. 321. *Cit.*, Bunse, 2009, p. 5), como «an asymmetrical relationship of influence in which one actor guides or directs the behaviour of others towards a certain goal over a certain period of time». Neste contexto o poder de *agenda-setting* da Presidência inclui não apenas a capacidade de iniciar novas políticas, mas também de estruturar ou limitar as escolhas das políticas (Tallberg, 2003a; Bunse, 2009, p. 5), o que dificulta a fundamentação da mesma poder ser neutral.

A dificuldade em determinar se a Presidência é uma função política ou se deve ser neutra também é aparente no âmbito das suas tarefas de gestão e administração dos assuntos do Conselho, no *agenda-setting*, na mediação, na iniciação, representação e na organização de Cimeiras (Schout, 1998, p. 3).

⁴⁶ Por exemplo, a Finlândia introduziu a «Dimensão Nórdica» no âmbito do processo de alargamento, muito antes de assumir a Presidência. Ver acerca da Presidência finlandesa da UE (1999): (Stubb, 2000; Tiilikainen, 2000, 2003). Portugal introduziu também a questão da I Cimeira UE-África na agenda europeia em 1996, ou seja, quatro anos de assumir a Presidência.

⁴⁷ Estes elementos foram demonstrados no âmbito da terceira Presidência portuguesa, em 2007, a qual conseguiu que fosse aprovado o Tratado de Lisboa.

⁴⁸ Ver, a título de exemplo: (Laursen and Vanhoonacker, 1992; Ludlow, 1995; Gray and Stubb, 2001).

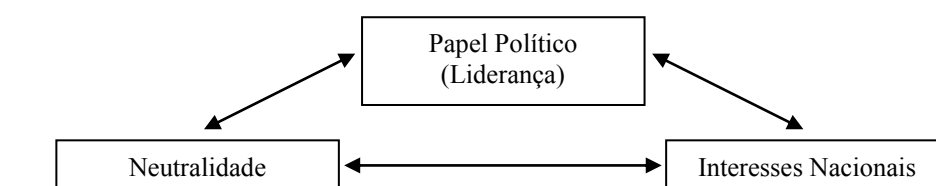
Além destas e da questão da neutralidade e da função de liderança, a Presidência tem um papel de responsabilidade adicional de defesa dos interesses nacionais. Esta tarefa quase não recebeu nenhuma atenção. Porém, está omnipresente e às vezes pode tornar o trabalho da Presidência muito complicado. Um Estado-membro quando assume o cargo tem interesses nacionais que afetam a agenda e o seu comportamento muitas vezes são deixados de lado. O argumento é sustentado em virtude de que o exercício da Presidência tem de ser neutro e que a expressão dos interesses nacionais reduz a credibilidade enquanto «*honest broker*» (Schout, 1998, p. 3).

De acordo com Ludlow (1995, p. 38), a Presidência é acima de tudo uma função/instituição da União e não um instrumento para prosseguir os interesses nacionais. O país que assume o cargo deve procurar uma solução e não fazer parte do problema. Como consequência, os Estados-membros, por vezes, tem de fazer grandes sacrifícios, ocupando o cargo e abandonar algumas prioridades nacionais (Schout, 1998, p. 3).

Todavia, o interesse nacional não pode ser afastado. Pode inclusive ser perigoso, tendo em vista a legitimidade das políticas da UE e a aceitação do papel da Presidência. Por outro lado, permitir *à priori* que as preocupações da Presidência prevaleçam, pode levar a problemas de execução mais tarde. Além disso, os interesses nacionais podem encontrar uma posição legítima e aceitável na agenda da Presidência e conduzir a novos debates ou iniciativas no seio da UE. Como foi, por exemplo, a Dimensão Nórdica e o Mediterrâneo, pela Finlândia e pela Espanha, ou o Mercado Interno pelo Reino Unido (Schout, 1998, pp. 3-4), ou a questão do Emprego pela Presidência portuguesa em 2000.

O Estado-membro no exercício da Presidência tem de combinar três tipos de tarefas e expetativas: ser um mediador neutral (nas tarefas de representação e mediação, por exemplo), garantir/assegurar a liderança (por exemplo, no *agenda-setting*, desenvolvimento de perspetivas estratégicas), e de representação dos interesses nacionais (dado o facto da Presidência ser uma função política)⁴⁹ (Schout, 1998, p. 4).

Figura 3 – Ambiente das tarefas da Presidência



(Schout, 1998, p. 4)

⁴⁹ Ver também: (Wallace, 1985; Kirchner, 1992; Metcalfe, 1998; Elgström, 2003a; Tallberg, 2001, 2003a, 2003b, 2006, 2010; Alexandrova and Timmermans, 2013).

O conjunto destas três expectativas são naturalmente conflitantes. A função administrativa é aquela que merece mais atenção na literatura acerca da Presidência e nas declarações dos Estados-membros. A posição do Conselho da União Europeia (2001, p. 14) nesta matéria é clara, como ficou expresso no seu *Handbook*: «a Presidência deve, por definição, ser neutral e imparcial».

Mas, a neutralidade pode ser impraticável, dada a função política da Presidência. A rotação da Presidência, no âmbito da função política fornece aos Estados-membros a possibilidade de influenciar a agenda europeia e tomarem as iniciativas que considerem oportunas. Esta é uma forma de legitimar o processo de integração europeia, dado que todos os membros podem aproveitar essa oportunidade (Schout, 1998, p. 4), para deixarem «medidas bandeira»⁵⁰ nos Conselhos Europeus (Wessels and Traguth, 2010).

A neutralidade pode conduzir a um desinteresse pela Presidência, podendo ser percecionada pelo público como burocrática. Pode ser vista também como impopular pela imprensa, dado que pode querer ver uma agenda atraente e necessitar de ter algo para escrever. A neutralidade não é apenas um mito, mas também indesejável, segundo Adriaan Schout (1998, p. 4)⁵¹.

O processo de integração europeu desenvolveu um *gap* de liderança⁵². Por outro lado, a necessidade de combinar a neutralidade com o trabalho para o desenvolvimento de visões a longo prazo sobre a integração europeia nem sempre foi suficientemente reconhecido. A liderança política e a defesa dos interesses nacionais têm resultado em experiências negativas e agora vistas com desconfiança⁵³. Porém, o facto de terem sido cometidos erros não pode levar à conclusão de que Presidência só pode ser neutral (Schout, 1998, p. 4)⁵⁴.

A ênfase na neutralidade reforçou a discrição do papel da Presidência (Schout, 1998, p. 5), pese embora, estas continuem a defender os seus interesses, de forma mais ou menos explícita. É também nesse sentido, que por vezes, no campo da teoria política, se fala em neutralidade *alegada* (Saurugger, 2010, pp. 322-323), em que esta assume um carácter mais técnico do que político.

⁵⁰ Na versão original: «National flag».

⁵¹ Ver sobre a influência da Presidência na opinião pública: (Kaniok, 2012).

⁵² Ver também: (Beach, 2005 e 2007; Mazzucelli, 2008; Brunsson, 2009).

⁵³ Ver, a título de exemplo, o caso da Presidência francesa da UE em 2000 e os seus efeitos: (Lequesne, 2001; Costa, *et. al.*, 2003).

⁵⁴ Ver também: (Tallberg, 2006).

Em termos de resultados das políticas, o conceito de mediador neutral, de acordo com Bunse (2009, p. 44), seis meses é um período relativamente curto para deixar uma marca, especialmente porque cada Presidência atua num clima de constante flutuação, a qual acontecimentos inesperados podem mudar rapidamente as prioridades e objetivos da mesma.

A capacidade e a habilidade de *agenda-setting* da Presidência para dirigir a integração da definição da agenda da Presidência são baixas. O *agenda-setting* é interpretado como um conjunto de pontos que sustentam a imparcialidade, de forma a dar continuidade às políticas da UE e a concluir um amplo pacote sobre questões que se impõem na agenda. A Presidência é pensada para identificar os elementos do conjunto e definir o processo de negociação em andamento com o objetivo de servir a União, em vez da sua direção (Bunse, 2009, p. 45).

O propósito de prosseguir as prioridades nacionais é mínimo, uma vez que «a agenda europeia é regida principalmente pela sua própria dinâmica, que é dissociada da vontade do presidente, demandas ou prioridades» (Voss e Bailleul, 2002, p. 7; Bunse, 2009, p. 45), dado que ela é influenciada largamente por inerentes acontecimentos e vulneráveis externas; por eventos imprevisíveis. Porém, existem possibilidades de o Conselho liderar a influência política da UE. Sendo o *agenda-shaping* a forma mais apropriada para este fenómeno de hierarquizar prioridades políticas, segundo Jonas Tallberg (Apud. Elgström, 2003b, p. 6).

No desempenho das funções da Presidência, a norma da imparcialidade, só é cumprida, eventualmente, e em bom rigor, na função administrativa, nas outras funções é extremamente difícil sê-lo, como seja por exemplo, na função de negociação/mediação. Com mais ou menos interesse, o Estado que exerce a Presidência terá sempre algum interesse numa determinada questão, nem que seja na obtenção do sucesso da negociação, que acarreta simultaneamente o sucesso da Presidência.

Um Estado-membro quando elabora o Programa para a Presidência define as suas prioridades, nas áreas que num determinado contexto são fundamentais para o seu interesse nacional. Nessa medida, torna-se difícil um país cumprir integralmente a norma da neutralidade/imparcialidade, quando este definiu anteriormente prioridades para esse período, sendo estas elaboradas de acordo com os seus objetivos nacionais.

As Presidências foram constituídas para, e de forma a satisfazer os interesses dos Estados-membros, consoante as necessidades específicas de cada período. Consequentemente, os Estados-membros no decurso das Presidências hierarquizam prioridades políticas (Elgström, 2003b, p. 6), para que os países possam recorrer a vários tipos de agenda, de acordo com a classificação de Jonas Tallberg (2003a, 2003b, 2004, 2006 e 2010).

O conceito de agenda no âmbito da ciência política, nomeadamente das políticas públicas, é apresentado na versão francesa como «mise à l'agenda» ou como «agenda-setting», na versão anglo-saxónica (Garraud, 2004, p. 50)⁵⁵. Em França surge na forma mais completa por Jean-Gustave Padioleau (1982, p. 24. *Cit.*, Muller, 2004, p. 29), «L'agenda politique, écrit-il, qu'il s'agisse de ceux des États-nations ou de ceux des collectivités locales, comprend l'ensemble des problèmes perçus comme appelant un débat public, voire l'intervention des autorités politiques légitimes». Para Pierre Muller (2004, p. 29), compreender o conceito de agenda política é fundamental para entender os processos pelos quais as autoridades políticas se detêm numa questão para construir um programa de acção⁵⁶.

Segundo Jonas Tallberg (2003a, 2003b, 2010), podemos ter quatro tipos de agenda: (1) *agenda-shaping*, a qual consiste em influenciar a formação da agenda; (2) *agenda-setting*, refere-se à definição da agenda através da introdução ou fixação de assuntos novos na mesma, é o tipo de agenda mais conhecido; (3) *agenda-structuring*, coloca a ênfase em alguns assuntos, que considera importantes e estruturais; (4) *agenda-exclusion*, consiste em retirar/excluir alguns assuntos da agenda (Elgström, 2003b, p. 6)^{57/58}.

Outros autores falaram também em *agenda-coping*, que consiste em lidar com uma parte pré-determinada da agenda, tornada por vezes ainda mais incontrollável por eventos externos. Referem-se também ao *agenda-clearing*, sendo a forma que visa limpar ativamente a agenda da UE. Esta é diferente da exclusão, já que esta última, apenas exclui um tema durante os seus seis meses (Bjurulf's, *et. al.*, 1999, p. 10).

⁵⁵«Designe l'étude et la mise en évidence de l'ensemble des processus qui conduisent des faits sociaux à acquérir un statut de «problème public» ne relevant plus de la fatalité (naturelle ou sociale) ou de la sphère privée, et faisant l'objet de débats et de controverses médiatiques et politiques. Les plus souvent, la mise à agenda appelle et justifie une intervention publique légitime sous la forme d'une décision des autorités publiques, quelles qu'en soient la forme (gouvernementale, législative, administrative) et la modalité (mesures d'urgence, plan d'action à plus long terme, loi décision administrative ou financière, désignation d'une commission, etc.). La notion originelle de *agenda-building* ou *agenda-setting* est cependant plus riche que celle de mise à l'agenda qui pourrait évoquer une simple procédure d'inscription à l'«ordre du jour» de l'ensemble des problèmes et questions à traiter d'une manière ou d'une autre, par les autorités publiques légitimes, ou exige (toujours relative) d'une intervention, dans la mesure où cette notion fait référence également à celle de «cadre» (*framing*)» (Garraud, 2004, p. 50).

⁵⁶ Ver para uma maior compressão desta temática: (Muller, 2001).

⁵⁷ Ver parte da formação da gestão da agenda na presente tese.

⁵⁸ Ver a título de exemplo sobre a definição da agenda na UE: (Prince and Rhinard, 2006; Warntjen, 2007; Princen, 2009; Allerkamp, 2010).

4. Quadro teórico das Presidências do Conselho da União Europeia

O estudo das matérias europeias, por norma, tem como quadro de fundo as teorias da integração europeia⁵⁹, sendo as Presidências do Conselho da UE uma matéria central no funcionamento da União e no seu processo de decisão, vai buscar a estas sustentação e explicação.

Em nosso entender, a Presidência do Conselho é um objeto de estudo com interesse para os intergovernamentalistas, neofuncionalistas e os interessados no processo de tomada de decisão da União. O facto de a Presidência partilhar atribuições com a Comissão em aspetos cruciais, conduz a que o seu estudo tenha um duplo interesse – nacional e comunitário (Kirchner, 1992, p. 33). Nessa medida, permite que a mesma seja alvo de explicação por várias perspetivas teóricas, nomeadamente o intergovernamentalismo, funcionalismo, construtivismo e institucionalismo.

Os quadros de análise teóricos da integração europeia, dividem-se em duas correntes fundamentais: intergovernamentalismo e (neo)funcionalismo. Noutra linha, mais secundária, surge o racionalismo, o construtivismo (abordagem sociológica) e o institucionalismo⁶⁰, sendo estas correntes que têm mais interesse para o estudo das Presidências.

Para os realistas e intergovernamentalistas⁶¹, os interesses nacionais, as negociações interestaduais e as restrições sobre a reforma da então Comunidade Europeia, representaram as principais linhas orientadoras do ritmo e da direção da integração europeia, bem como a autonomia e influência dos líderes nacionais vis-à-vis com a então Comunidade Europeia. Esta corrente coloca em realce o menor denominador comum dentro das negociações do processo de tomada de decisão da então Comunidade Europeia (Kirchner, 1992, p. 33).

Pelo contrário, a perspetiva neofuncionalista⁶² dá ênfase à importância dos atores supranacionais e dos grupos de interesse transnacionais no processo de integração. Esta corrente deu também atenção à importância das tarefas de novos atores em novos setores. Esta perspetiva dá ênfase à construção de interesses comuns e ao papel do conjunto (Kirchner, 1992, p. 33).

Como notou Kirchner (1992, p. 23) «realism with its emphasis on national autonomy, competition and security, regained credibility. With a weakening of the EC Commission and an

⁵⁹ Ver acerca das teorias da integração europeia: (Schwok, 2005; Jørgensen, *et. al.*, 2007; Saurugger, 2010).

⁶⁰ Ver acerca do debate na UE do realismo, construtivismo e institucionalismo: (Swisa, 2013).

⁶¹ Ver sobre o intergovernamentalismo: (Milward, 1992; Moravcsik, 1993, 1994, 1998, 1999a, 1999b; Grieco, 1998; Lequesne, 1998; Peterson and Bomberg, 1999; Pollack, 2001; Battistella, 2006).

⁶² Ver sobre o neofuncionalismo: (Haas, 1958, 1971, 1975, 1990; Schmitter, 1969; 1971, 1992; Lindberg and Scheingold, 1970; Rosamond, 2000; Hix, 2003).

expanding Council Ministers, scholars chose to describe EC activities as intergovernmentalism, highlighting the importance of national interests and interdependence».

Na linha do pensamento do historiador económico, Alan Milward, «member states have actually used the EC to extend their national interests and have strengthened rather than surrendered their sovereignty. Gradualist integration theory was considered as having become obsolete» (Apud. Kirchner, 1992, p. 23).

Durante o processo de integração europeia, a ênfase que foi dada a algumas correntes teóricas variou de acordo com alguns acontecimentos que se sucederam no plano interno ou externo da União. Estes tiveram impacto no processo de integração europeia e nos seus quadros teóricos.

Desta forma, algumas correntes ganharam uma preponderância e/ou afirmação maiores ao longo do processo de evolução da União. Em meados dos anos 60, com a crise da «cadeira vazia», a corrente realista (intergovernamental) tornou-se proeminente. Com esta situação, mas de forma paralela, a Comissão foi remetida para um plano de menor destaque, sendo o seu papel enfraquecido; por outro lado, o Conselho subiu no grau de importância das então Comunidades Europeias, da qual saiu também reforçado o papel da Presidência.

Contribuiu também para este facto, de reforço da corrente intergovernamental, a criação do Conselho Europeu em 1974, a criação da Cooperação Política Europeia (CPE), assente numa base intergovernamental, e que deixou de fora a Comissão, reforçando assim o papel da Presidência.

Nos anos 60 e 70 do século passado, devido ao contexto da época e ao impacto do «compromisso» do Luxemburgo, sintomaticamente levaram a um aumento da importância do Conselho e do Conselho Europeu, e à diminuição do papel da Comissão. Estes acontecimentos contribuíram para uma fragilização das correntes neofuncionalistas. Todavia, o declínio do neofuncionalismo, neste período, não significou que o interesse teórico do estudo da integração europeia tenha parado (Kirchner, 1992, pp. 24-25).

As tradicionais correntes da integração europeia também procuram assim explicar a Presidência. Alguma literatura considerou que quem assume a Presidência tem uma grande responsabilidade, apesar de não trazer qualquer poder político para o Estado em causa (Dewost, 1984; O’Nuallain, 1985; Bassompierre, 1988; Metcalfe, 1998).

Para a perspectiva funcionalista, a Presidência é uma função supranacional, que envolve a colocação da administração nacional ao serviço da União e a prossecução dos interesses

nacionais estão subordinados ao interesse comum. A Presidência é vista essencialmente como tendo um papel neutral e imparcial, que proíbe a capitalização política do país que ocupa o cargo (Fernández, 2008, p. 5).

A perspetiva intergovernamental argumenta o contrário, considerando a Presidência essencialmente uma função intergovernamental (Aylal, 1975; Tallberg, 2003a, 2003b e 2004; Sherrington, 2000). De acordo com esta corrente, os Estados-membros ocupam uma posição privilegiada quando assumem a Presidência, que lhes permite orientar a agenda europeia e maximizar os seus próprios interesses (Fernández, 2008, p. 5).

A segunda abordagem é ancorada no quadro teórico do racionalismo, a qual questiona a natureza desinteressada da Presidência e destaca a alavanca do poder discricionário inerente ao seu exercício (Fernández, 2008, p. 5).

Em contraponto com as duas abordagens principais, que destacam respetivamente o carácter «silenciador ou amplificador» da Presidência (Bengtsson, Elgström and Tallberg, 2004), emergiu uma terceira linha de interpretação - o construtivismo. Esta visão, coloca a nuance e sustenta os pontos de vista anteriores, em que o papel presidencial combina tanto a componente comunitária como intergovernamental (Kirchner, 1992; Ludlow, 1993; Wallace, 1986; Westlake, 1995; Schout, 1998).

Durante décadas a Presidência foi essencialmente concebida como um contrapeso intergovernamental à dinâmica supranacional da Comissão Europeia. De acordo com Wallace (2002, p. 238) as Comunidades balanceavam entre dois níveis de governação, o comunitário, através da Comissão e o nacional, através do Conselho e dentro deste a Presidência.

Dois fatores caracterizam a transformação particular da Presidência que incrementaram os interesses comunitários: reativação da dinâmica supranacional; o processo de reforma institucional que acompanhou os alargamentos da UE (Fernández, 2008, p. 14). De acordo com esta visão, a Presidência é uma função complexa que combina de forma permanente, responsabilidade e oportunidade. A proeminente figura que a Presidência ocupa dentro do Conselho, constitui-se por conseguinte, como uma das principais pontes entre a dimensão supranacional e intergovernamental da União. A Presidência implica o equilíbrio das duas perspetivas: interesses individuais dos Estados-membros e interesse geral da Comunidade (Fernández, 2008, pp. 5-6).

Com efeito, podemos concluir que a Presidência do Conselho apresenta-se como um nexo entre as políticas nacionais e comunitárias, pois ajuda a facilitar a interação administrativa

e política entre os dois níveis e influencia o ritmo e a direção dos desenvolvimentos da então Comunidade Europeia (Kirchner, 1992, p. 33). Um nexos entre interesse nacional e europeu, entre a norma da neutralidade e da eficiência, entre uma lógica de comportamento adequado e de consequências, entre visões teóricas que paradoxalmente são contraditórias e se complementam mutuamente.

O papel da Presidência reflete a importância dos atores nacionais e da negociação interestadual no processo de tomada de decisão europeu, mas ela também destaca a relação intensa e efetiva com a Comissão e o Parlamento Europeu (Kirchner, 1992, p. 33).

Vai surgir ainda, outro quadro teórico, menos importante em nosso entender, mas que importa referir, o institucionalismo. Até porque nos será útil para explicar o comportamento das Presidências portuguesas.

A importância teórica da trajetória do institucionalismo foi-lhe dada por vários autores, como Hall e Taylor (1996), Aspinwall e Schneider (2000) e Pierson (2004). Esta corrente aceitava as premissas do realismo, as quais eram o ponto de partida para o formato do institucionalismo da escolha racional dos atores políticos, e para as investigações acerca dos efeitos do longo prazo relativamente às decisões iniciais, sublinhando a natureza dos seus efeitos contingenciais. Para esta abordagem, os resultados políticos deviam ser interpretados à luz das escolhas institucionais passadas (Krasner, 1984, 1988; Bulmer, 1994; Thelen, 2003; Fernández, 2008, p. 8).

São abordagens que dão a base para as abordagens racionalista e sociológica da Presidência; contudo, não devem conduzir a uma falta de coerência e a um risco de fragmentação (Jupille, Caporaso and Checkel, 2003, p. 8), ao procurar compartimentalizar o estudo teórico das Presidências.

A abordagem da escolha racional apresentada e defendida com especial acuidade por Mark Pollack (2007), a qual apresenta-se como uma teoria de «segunda ordem», de acordo com termo usado por Wendt (1999), sendo destinada a identificar e estudar sistemas sociais particulares⁶³. Por sua vez para Elster (1986) esta era também uma teoria normativa e positiva.

Não é uma teoria política da UE, ou até mesmo da política mais geral, mas um «guarda-chuva» para um conjunto de atores de primeira ordem, que congregam um conjunto de pressupostos básicos adicionais de suposição substantiva, nomeadamente a natureza dos atores,

⁶³ As de «primeira ordem» eram as teorias tradicionais das relações internacionais e da integração europeia (realismo, liberalismo), apresentadas também por nós no início deste ponto da tese.

as suas preferências e os ambientes institucionais ou estratégicos em que interatuam (Pollack, 2007, pp. 33-34).

O racionalismo não é uma teoria substantiva, quando confrontada com as várias ações em curso. Mas normalmente fazem com que os atores acreditem que é provável que estes obtenham os melhores resultados (Jupille, *et. al.*, 2003, p. 11). A ênfase para esta abordagem é colocada na exploração das preferências dos atores (Pollack, 2007).

A teoria da escolha racional coloca a ênfase na assunção do individualismo e na otimização, a qual desenvolve as suas preferências através da exploração de escolhas individuais e sociais, tendo como base uma lógica de consequências e de custo-benefício. Os atores são egoístas e concentram-se nos recursos materiais de que dispõem (Jupille, *et. al.*, 2003, p. 12).

Em abstrato, o racionalismo e o construtivismo, não são necessariamente conflitantes (Jupille, *et. al.*, p. 13), como iremos verificar mais adiante.

Com efeito, segundo Pollack (2007, pp. 46-47) «rational choice theory is certainly capable of theorizing endogenous preference formation, particularly insofar as national preferences are derived from the aggregation of individual preferences through domestic political institutions; and even the study of international socialization can benefit from the articulation of a discrete set of rationalist hypotheses which may fall short of predicting changes in the core preferences of actors, but nevertheless provide compelling explanations for a wide range of related empirical phenomena».

De acordo com a escolha racional, o construtivismo não é uma teoria substantiva, mas uma abordagem de investigação social (Finnemore and Sikkink, 2001, p. 393. Apud. Jupille, *et. al.*, 2003, p. 13), através de uma orientação analítica aplicada à Europa (Checkel, 2007, p. 57).

Para o construtivismo a ênfase é colocada sobre o processo de interação entre os agentes e as estruturas. Os interesses e a formação das identidades emergem da interação dos agentes com as estruturas institucionais (Jupille, *et. al.*, 2003, p. 14). O comportamento adequado é conduzido pela aprendizagem e pelas dinâmicas de socialização (Risse, 2000).

Os construtivistas beneficiam da integração sistemática das políticas domésticas nos seus argumentos. Conceitos como deliberações, discursos, normas, persuasão, identidade e socialização são usados frequentemente por esta corrente (Checkel, 2007, pp. 57-58).

Esta teoria serve de «guarda-chuva» para outras subteorias. Em geral tendem a concentra-se na defesa do facto de que as políticas internacionais são socialmente construídas (Wendt, 1995). Sendo os elementos não materiais, como as ideias, identidades e as normas que

conduzem as ações dos Estados. De uma forma geral, segundo Adler (1997, p. 319) o construtivismo parte do pressuposto de que «a realidade internacional é socialmente construída pelas estruturas cognitivas que dão sentido ao mundo material».

4.1. Intitucionalismo

O construtivismo na sua forma moderada está bem posicionado para fazer a ponte e integrar o institucionalismo (Jupille, *et. al.*, 2003, p. 13). Simone Bunse (2009, p. 6) dedicou-se ao estudo das Presidências, nomeadamente quando esta é assumida por pequenos Estados-membros, a qual usa uma abordagem teórica institucionalista, que ao colocar a Presidência num quadro mais amplo de incentivos, recursos e constrangimentos, expressa uma preferência por um novo institucionalismo, na expressão da autora.

Este novo institucionalismo atribui um papel central às instituições ao expor o comportamento político e os seus resultados. A hipótese central desta formulação teórica é que as instituições fazem a diferença (Bunse, 2009, p. 6): «by shaping not just actors strategies, but their goals as well and by mediating their relations of co-operation and conflict, institutions structure political situations and leave their own imprint on political outcomes».

Enquanto as formas clássicas do institucionalismo consistiam principalmente em descrições de instituições formais e de estruturas detalhadas. O novo institucionalismo, procura explicar os fenómenos em que as instituições são variáveis independentes. Neste caso, a Presidência é vista como uma instituição separada, a qual contempla um conjunto de regras estabelecidas, expectativas e incentivos, e a variável independente que forma os resultados das políticas. Por sua vez, o seu grau de influência, é a variável dependente, que pode variar de Presidência para Presidência, mas também a partir de uma política, ou de uma questão para a outra (Bunse, 2009, p. 6).

O desafio consiste em explicar os canais através dos quais, e as condições sob as quais as Presidências podem ou não prosseguir os seus objetivos políticos e, assim, exercer a liderança na constelação institucional da UE. Para determinar a extensão em que a Presidência atua como uma variável independente ou intervém permitindo que os governos nacionais promovam o seu próprio interesse. A análise tenta distinguir entre a Presidência do Conselho como instituição e as Presidências nacionais individuais como atores políticos (Bunse, 2009, pp. 6-7).

A definição do novo institucionalismo é útil aqui, porque não é apenas baseada em regras formais, mas também em procedimentos informais - até agora muito pouco abordados na

literatura da Presidência. Assim, além dos aspetos formais, estruturais das instituições, concentra-se no comportamento real, neste caso, como o país que assume a Presidência tenta influenciar o Conselho no processo de tomada de decisão e os resultados de acordo com as preferências do titular da Presidência (Bunse, 2009, p. 7).

São os atores que criam as instituições, mas de certa forma, estão condicionados pelos desenvolvimentos institucionais. A transformação institucional, completa ou parcialmente, contribuiu para o desenvolvimento de novos modelos de representação comportamental. O institucionalismo tinha impacto na evolução do comportamento dos atores políticos. Nessa medida, a evolução das estruturas institucionais e os seus efeitos tem consequências nas ações políticas (Fernández, 2008, pp. 8-9).

Segundo a abordagem neoinstitucionalista as instituições afetam os resultados (Aspinwall and Schneider, 2000, p. 4). Quer as estruturas formais quer as normas informais influenciam, segundo esta perspetiva, as estratégias de negociação e o comportamento dos atores (Elgström, 2003b, p. 3).

As instituições são importantes, dado que os processos, bem como os resultados das tomadas de decisão da UE teriam sido completamente diferentes se a Presidência não tivesse as características que possui (Elgström, 2003b, p. 3). Com efeito, os atores sejam indivíduos ou instituições também interagem para criar prioridades e para serem bem-sucedidos.

No âmbito do antigo segundo «Pilar», a posição do Conselho era dominante, dado tratar-se de uma política intergovernamental. Nesse sentido, quem tem a Presidência assume automaticamente um espaço maior e central nos processos de negociação. A Presidência é assim a instituição principal, dado o papel do Conselho (Elgström, 2003b, p. 3).

Esta abordagem tem interesse para a Presidência, na medida em que nos permite compreender a evolução da Presidência, identificar os momentos chave que marcam o seu desenvolvimento, e destaca o papel tanto desempenhado pelos Estado-membros na condução deste processo de mudança e o seu efeito de superioridade acerca das ações futuras. De acordo com a corrente agora referida, a comunitarização da Presidência pode ser explicada pelas escolhas institucionais feitas pelos Estados-membros nos momentos decisivos da construção europeia (Fernández, 2008, p. 9).

Apesar das diferenças das abordagens, nomeadamente quanto ao papel das estruturas das instituições na formação das identidades e interesses. O diálogo teórico entre ambas é desejável e alcançável. Dessa forma deve prosseguir através de testes empíricos com proposições teóricas

de médio alcance. Por outro lado, o valor acrescentado da integração deve ser avaliado por meio do seu desenvolvimento empírico (Jupille, *et. al.*, 2003, pp. 16-17). Desiderato que procuramos contribuir durante a presente tese.

São conceções que foram sobretudo criadas e sustentadas para explicar a evolução da Presidência e não para o estudo do comportamento e desempenho de cada Presidência individual. Contudo, estas abordagens são importantes na medida em que dão a base para as abordagens racionalista e sociológica da Presidência e permitem completar a explicação acerca de alguns aspetos das Presidências, até porque o comportamento/desempenho da Presidência, está interligado com a sua própria evolução.

Todavia, a análise destas matérias não se fica pelo quadro teórico geral e ordinário da integração europeia. Mas procura através deste construir uma matriz de análise teórica específica para o estudo das Presidências. Podemos verificar estas análises nos estudos apresentados pelos principais investigadores que se dedicaram a estas matérias (Kirchner, 1992; Elgström, 2003b; Elgström and Tallberg, 2003; Tallberg, 2006; Bunse, 2009). Estudo de menor dimensão, mas com importância nestas matérias foram os trabalhos de March e Olsen (1998), Quaglia e Moxon-Browne (2006) e Niemann e Mak (2009).

A influência da Presidência nos processos de integração europeia continua a ser subpesquisado e subteorizado (Bunse, 2009, p. 2). Kirchner (1992) começou por estudar a centralidade do processo de tomado de decisão da UE, a qual foi uma das poucas obras com aspirações teóricas, bem como mais tarde Elgström (2003a). Porém, Kirchner (1992) não desenvolveu alguns conceitos do ponto de vista teórico, mas as dinâmicas em torno do AUE, e o trabalho da CIG, acerca da UEM e da União Política.

De forma mais aprofundada, Elgström e Tallberg (2003) apresentam um quadro de análise teórico das Presidências tendo por base as funções da Presidência e alguns casos de estudos analisados sobre as Presidências do Conselho. Esta é a principal obra de análise teórica das Presidências, a qual seguimos como orientação.

A literatura que tem dedicado mais atenção ao estudo das Presidências Europeias, ao nível da ciência política, divide a sua análise em duas grandes abordagens, a racionalista e a sociológica – *rationalist approach* e *sociological approach*. Estas apresentam perspetivas diferentes, por vezes competitivas entre si mas, na verdade complementares. Trazem novos debates teóricos enquadrados no pano de fundo da ciência política, sustentados em casos empíricos sobre a performance da Presidência da UE ambas trazem novas abordagens: o

comportamento estratégico, por um lado, e os papéis e a identidade, por outro e criaram uma nova problemática de discussão (Elgström and Tallberg, 2003, p. 191).

As características dos Estados-membros afetam os seus interesses e identidades. O poder, a cultura, as experiências históricas e os fatores domésticos podem influenciar a forma como os atores racionais percebem os interesses do Estado, ou como moldam o papel acerca das concepções e expectativas acerca do comportamento apropriado dos Estados-membros (Elgström, 2003b, p. 10).

A UE é estudada no campo teórico da ciência política e das relações internacionais como um fenómeno e um actor/organização *sui generis* da governação europeia, devendo ser analisada em termos específicos da União, usando teorias específicas da UE (Elgström and Tallberg, 2003, p. 191).

A abordagem racionalista concentra-se nos esforços conscientes (racionais) dos atores para atingir os seus objetivos; enquanto a abordagem sociológica dá destaque aos papéis e autoimagens dos atores (Elgström and Tallberg, 2003, p. 191).

O resultado destas duas correntes, segundo Elgström e Tallberg (2003, p. 191), permite confirmar como o racional e o ideacional são fatores que interagem para a produção de políticas da UE. Desta forma, cria-se uma problemática de discussão entre duas áreas teóricas distintas, que podem ser consideradas competitivas ou complementares.

A abordagem racionalista concebe a Presidência como um ator estratégico, em que procura satisfazer, a nível exógeno, determinadas preferências nacionais, dentro dos limites do seu papel formal e institucional. Em geral, dentro da UE (Estados ou instituições), são vistos como agentes racionais, sendo limitados ou capacitados, pela existência de regras, procedimentos e normas (formais ou informais). A Presidência, bem como outros atores da UE, calculam os benefícios e custos de diferentes opções, tendo em conta o quadro legal e normativo enquadrante (Elgström, 2003b, p. 10).

Para a abordagem sociológica, a Presidência é guiada pela identidade do ator, que procura determinar o que é uma resposta apropriada a uma determinada situação. Identidades nacionais historicamente formadas fornecem a base das decisões. A concepção dos papéis são baseados em experiências de Presidências anteriores (Elgström, 2003b, pp. 10-11).

A aprendizagem e o *path-dependence* são elementos essenciais desta explicação. As normas baseiam-se nas expectativas de outros atores, a nível interno e externo, a qual também estabelecem os limites do comportamento permitido. As atividades dos atores da UE são

dirigidas por noções de «como se deve comportar» a Presidência e como outro tipo de atores devem agir, em vez de cálculos de custo-benefício, como advogam os racionalistas (Elgström, 2003b, p. 11).

4.2. Perspetiva Racionalista

Para a perspetiva racionalista a escolha das estratégias de negociação são um produto de uma configuração estratégica combinada entre: preocupações com a reputação; regras de decisão e de procedimentos legislativos; obtenção de resultados condicentes com as suas opções (Elgström and Tallberg, 2003, p. 198).

No campo da ciência política, era entendida como um processo político fruto de um cálculo utilitário sobre os melhores meios para alcançar a satisfação dos objetivos prioritários dos indivíduos. A perspetiva racionalista não exclui a importância das tendências, mas inclui estas na definição dos motivos, ou seja, todos os fatores que entram na ponderação da escolha do comportamento político (Moreira, 2003, p. 83).

O poder assenta em fatores geopolíticos e económicos, sendo importantes a dimensão e o peso político e económico de cada país. Consequentemente, os grandes Estados-membros quando assumem o exercício da Presidência, dados os recursos de que dispõem, tem uma alavancagem maior que influenciam mais o desempenho das suas funções (Quaglia and Moxon-Browne, 2006).

É uma perspetiva que tem por base uma «lógica de consequências», os atores escolhem entre alternativas, avaliando a sua provável consequência para os objetivos particulares e coletivos, conscientes de que os outros atores fazem o mesmo. O comportamento dos atores consiste e é guiado para maximizar as suas preferências. Os atores são assim racionais, e guiam-se pelas suas preferências ou interesses, sendo que as suas escolhas estratégicas são orientadas pelos resultados das ações (March and Olsen, 1998, pp. 949-950). Para Risse (2000), os resultados políticos são vistos como a consequência das negociações ou da interação estratégica.

Adriano Moreira (2003, pp. 85-86) considera que «a perspetiva racionalista é a mais generalizada para o exame do fenómeno político (...) como é evidente, a racionalidade diz respeito à relação meios-fins, e não necessariamente à eleição dos fins ou objetivos em vista».

O pressuposto básico desta análise, tem por base a teoria dos jogos, quer no que respeita à previsão das decisões, quer no que toca à explicação. Ou seja, numa situação de jogo ou

conflito, os intervenientes procurarão maximizar os ganhos e minimizar as perdas e tomarão as decisões que correspondam melhor aos seus objetivos (Moreira, 2003, p. 88).

A perspetiva racionalista é entendida como uma política de governação assente numa «lógica de consequências» (March and Olsen, 1998, pp. 949-950). Nessa medida, as escolhas da Presidência dizem respeito às negociações da UE e à tomada de decisão num ambiente estratégico, em que os atores são racionais. Neste contexto, a Presidência procura alcançar determinadas opções preferenciais, em grande parte de forma exógena.

A Presidência é concetualizada como uma relação de custo-benefício. Para o Estado que a exerce, esta é vista como uma oportunidade para defender os seus interesses nacionais (Kirchner, 1992; Elgström and Tallberg, 2003; Bunse, 2009). Baseada no institucionalismo da escolha racional, esta corrente enfatizada a função eficiência, sendo esta o fio condutor do desenho institucional. Segundo esta abordagem, os Estados-membros consideram que a função eficiência determina a escolha e o modelo em relação à organização, aos procedimentos e às normas (Tallberg, 2009, pp. 4-5).

Seguindo os trabalhos de Tallberg (2004, 2006), a qual refere que a Presidência contempla um vasto conjunto de recursos de poder, que permitem ao Estado-membro promover as suas prioridades durante o seu exercício. Acima de tudo, as Presidências têm um conjunto de poderes informacionais, dado o acesso privilegiado à informação, e a poderes processuais consideráveis, devido ao controlo assimétrico sobre os procedimentos de negociação.

As negociações são afetadas pelo ambiente onde a Presidência atua. Nesse sentido, a teoria da liderança formal perspetiva as instituições como puramente formais, com procedimentos e regras de decisão, bem como a estrutura formal da Presidência, a qual pode permitir ou restringir a ação da Presidência (Tallberg, 2006, pp. 33-39). No entanto, a abordagem racionalista não atribui muito peso às instituições, dado que estas constroem o comportamento (Tallberg, 2006, p. 5).

Em virtude dos constrangimentos institucionais, o comportamento da Presidência não é sempre caracterizado por «estratégias de força», tendo em vista apenas maximizar o seu próprio interesse, sem se preocupar com as outras partes; ou «estratégias competitivas», com o objetivo de obter ganhos relativos, independentemente de ganhos absolutos; mas podem também dispor de «estratégias de acomodação», voltadas essencialmente para maximizar o interesse das outras partes, como por exemplo, quando a Presidência necessita de provar as suas «credenciais europeias» (Elgström, 2003b, p. 12).

Por fim, existem ainda «estratégias de compromisso», a qual são usadas quando as partes procuram obter resultados iguais. As concessões e convergências nas negociações são equivalentes, o resultado assenta numa solução dividida em partes idênticas. Esta estratégia é usada de forma evidente nas negociações da UE na distribuição de recursos (Elgström, 2003b, p. 12).

Uma situação tipicamente ideal, ocorre quando uma «estratégia de força» é usado, ou seja, quando os interesses chave nacionais estão em jogo, em que as preocupações de reputação são de importância secundária, e onde a necessidade de realização dos objetivos é elevada, sendo que o suporte formalmente necessário apenas pode ser alcançado através da exploração de todos os meios à disposição da Presidência (Elgström and Tallberg, 2003, p. 198).

Outra situação tipicamente ideal, ocorre quando uma «estratégia de acomodação» é usada. Estas desenvolvem-se quando a Presidência só tem interesses secundários em jogo, mas as preocupações de reputação são de grande importância. Porém, um acordo só pode ser alcançado apenas se a Presidência sacrificar as suas próprias preocupações substanciais (Elgström and Tallberg, 2003, p. 198).

No entanto, é na estratégia de «resolução de problemas», que a Presidência procura maximizar ganhos conjuntos, sendo esta a estratégia mais comum (Elgström and Tallberg, 2003, p. 198).

Segundo a corrente em causa, nenhuma Presidência adota unicamente uma ou outra estratégia, dependendo apenas do que se espera dela, mas adapta a sua estratégia de negociação para a situação particular em causa (Elgström and Tallberg, 2003, p. 198). Para a perspectiva racionalista, a escolha das estratégias de negociação pela Presidência é fruto de uma combinação estratégica, definida com base em preocupações de reputação, obtenção de resultados, regras de decisão e procedimentos legislativos (Elgström and Tallberg, 2003, p. 198).

Para Elgström e Tallberg (2003, pp. 192 e 196), segundo a formulação racionalista, esta tem de incluir também algumas regras, como seja a norma da neutralidade, que podem restringir a ação da Presidência⁶⁴.

O cumprimento das normas são decretadas com base em resultados de cálculos de custo-benefício, dado que o seu não cumprimento, poderia comprometer a sua reputação, provocar uma não cooperação dos outros governos, ou criar precedentes para outras Presidências (Niemann and Mak, 2009, p. 10). Segundo esta corrente, este facto verifica-se sobretudo, no

⁶⁴ Abordamos esta problemática no ponto anterior da tese.

âmbito das funções de gestão, representação externa e de liderança política. O papel de mediador pode ser facilitado pelos recursos disponíveis que a Presidência dispõem. Se for um país grande, em virtude desses recursos, pode alterar a posição de Estados relutantes, ou pode criar compromissos com esses Estados com maior facilidade, através de recompensas noutras áreas (Quaglia and Moxon-Browne, 2006). Concentra-se nos esforços dos actores, conscientes para atingir os seus objectivos (Elgström and Tallberg, 2003, p. 191).

Segundo uma perspetiva assente no realismo (Waltz, 2002), a que Tallberg (2009, p. 5), designou de poder relativo, é enfatizado o reflexo da distribuição de poder dos Estados como o fator mais proeminente do modelo decisional. Esta abordagem concebe as instituições internacionais como os reflexos da distribuição de poder dos estados na política internacional.

Deste ponto de vista, as instituições internacionais são criadas através de iniciativas dos Estados com mais poder no sistema internacional, com o fim de servir os seus interesses. As normas, regras e os procedimentos da negociação, salvaguardam e potenciam, mais do que alteram e circunscrevem, os interesses dos Estados dominantes (Tallberg, 2009, p. 6).

A interação entre os Estados-membros e as instituições existem para que estes alcancem os seus objetivos. As instituições são um instrumento adicional para os Estados-membros assegurarem os seus interesses nacionais. Sendo o exercício da Presidência rotativa do Conselho, o modelo que cria mais oportunidades, em comparação com outros modelos de Presidências noutras organizações internacionais. Por outro lado, o processo de decisão da UE desenvolve-se num contexto estratégico, em que os governos e as instituições interatuam racionalmente para alcançar/prosseguir os seus interesses (Elgström and Tallberg, 2003, p. 192).

Os governos usam o exercício da Presidência, na medida em que esta constitui um veículo adicional para assegurar o interesse nacional. Todavia, existem determinadas restrições formais e informais - regras de decisão subjacentes, procedimentos legislativos e as normas – que podem restringir a Presidência nas suas escolhas comportamentais e na forma como interatua com os governos e instituições da UE (Elgström and Tallberg, 2003, p. 192).

Para Elgström e Tallberg (2003, p. 192), existem três componentes que a perspetiva racionalista da Presidência da UE contempla:

- (1) a formulação de preferências e prioridades da Presidência são construídas por meio de um longo e cuidadoso processo de agregação dos interesses a nível nacional;

as prioridades são construídas a nível interno, fruto das necessidades e exigências domésticas dos vários setores nacionais. Dessa forma, são debatidos a nível setorial os temas que devem figurar no Programa, de forma a satisfazer interesses nacionais; este trabalho é geralmente coordenado pelo Primeiro-ministro ou Ministro dos Negócios Estrangeiros. Mas todos os ministros e departamentos governamentais participam na identificação de interesses-chave;

por outro lado, os atores da sociedade civil tentam fazer *lobby* de forma a convencer os responsáveis políticos, para que as suas preocupações particulares figurem entre as prioridades do Programa da Presidência. De seguida constrói-se uma lista de temas chave a figurar no Programa para ser debatida, e mais tarde é apresentado, onde constam as prioridades (socioeconómicas, regionais e constitucionais).

- (2) o impacto da capacitação e da limitação da(s) política(s) doméstica(s) no comportamento da Presidência. As políticas domésticas influenciam o comportamento da Presidência durante o seu exercício;

a Presidência tem de guiar a sua ação tendo em conta dois níveis de ação – o doméstico e o europeu. No primeiro, é esperado que atue de forma a satisfazer os interesses nacionais. No segundo, espera-se que dê cumprimento aos interesses europeus;

- (3) no nível europeu a Presidência interatua estrategicamente com outros Estados-membros e instituições da UE. As escolhas e ações da Presidência são condicionadas por constrangimentos formais e informais, como seja a norma da neutralidade, as regras de decisão e os mandatos institucionais;

todas as Presidências referem que cumprem a norma da neutralidade durante o exercício da Presidência. Para a perspetiva racionalista, as Presidências estão ansiosas para obter sucesso, procurando também cumprir a norma, dado que o seu incumprimento pode ter custos políticos negativos e afetar a sua reputação;

as regras de decisão podem limitar a ação da Presidência, conforme a política tratada seja de natureza supranacional ou intergovernamental. Bem como se esta necessita do apoio da Comissão e do Parlamento Europeu;

o mandato institucional é limitativo na medida em que Presidência dispõem apenas de um curto período de tempo para realizar as suas prioridades;

os constrangimentos informais advêm das expectativas e imagens que a Presidência cria perante os outros atores europeus. Sendo que todos os Estados-membros procuram demonstrar as suas credencias de «bons» europeus.

As variações entre Presidências são explicadas pelas modificações entre as suas componentes chave do ambiente estratégico. Os governos quando assumem a Presidência têm um conjunto de prioridades. Contudo, quando iniciam o exercício da mesma deparam-se, por vezes, com contextos políticos domésticos diferentes, e são confrontados com as mudanças a nível europeu, o que os constrange ou limita a prossecução dos seus objetivos iniciais (Elgström and Tallberg, 2003, p. 192).

4.3. Perspetiva Sociológica

Para a perspetiva sociológica, existem fatores construídos socialmente, como seja a ideia de persuasão, conhecimento, capacidades diplomáticas, experiências passadas em Presidências da UE, orientação da política externa e credibilidade da Presidência em exercício (Quaglia and Moxon-Browne, 2006).

De acordo com perspetiva sociológica, a Presidência de cada Estado-membro é determinada, em parte, pelas expectativas que possui acerca de si. Cada país procura no exercício presidencial demonstrar certas qualidades e comportar-se de uma determinada maneira. Por exemplo, uma é a norma da imparcialidade, outra é a expectativa, de que a Presidência tem necessidade de fornecer uma liderança (Elgström, 2003b, p. 13).

No exercício da Presidência, cada país procura ancorar diretamente experiências e características suas. Os pequenos Estados-membros podem ter expectativas acerca das expectativas que os grandes Estados têm deles. As expectativas são determinantes poderosas do que é considerado um comportamento adequado (Elgström, 2003b, p. 13). As identidades, os interesses e as normas são construídas socialmente.

As identidades e experiências levam alguns países a apropriaram-se da interpretação do papel da Presidência. Nesse sentido, esta prioriza uma função e determina como deve atuar no âmbito desse assunto. Contudo, a priorização de uma função ou abordagem pode ser negativa, bem como pode ter efeitos positivos e implicar decisões difíceis, mas apesar disso os líderes estatais têm de estar preparados para fazer face a estes dilemas (Elgström, 2003b, p. 13).

De acordo com a «lógica da adequação», os atores seguem um conjunto de regras em que associam identidades particulares com situações específicas, aproximando-se as

oportunidades da ação, avaliando semelhanças entre identidades atuais e os dilemas da escolha, e os conceitos mais gerais acerca de si e da situação (March and Olsen, 1998, p. 951).

A «lógica da adequação», associa lógicas particulares de identidade ou situações. Os objetivos são prosseguidos através da ligação com as suas identidades mais do que por interesses (Risse, 2000). O comportamento é explicado através da identidade das entidades e ao seu significado, atribuído a uma determinada situação (March and Olsen, 1998, pp. 951-952).

Esta abordagem tem por base o institucionalismo sociológico⁶⁵ e o construtivismo⁶⁶, privilegiando as questões de legitimidade como fatores que formam os modelos de decisão institucionais na política mundial. Esta corrente deu atenção especial ao processo de influência ideacional, através da difusão da norma e das relações institucionais (Tallberg, 2009, p. 5).

Existem várias escolas, onde se enquadram as construtivistas a concetualizar acerca da interação entre os Estados-membros na UE baseada em elementos não materiais. O que nos permite inferir que os Estados-membros influenciam não apenas através de fatores materiais, como a sua dimensão ou o peso económico e político de que dispõem (Quaglia and Moxon-Browne, 2006).

Segundo a abordagem sociológica o comportamento da Presidência é guiado por uma «lógica de adequação». As Presidências agem como elas acreditam que se devem comportar (Elgström and Tallberg, 2003, p. 198).

Para esta perspetiva, a governação assenta em políticas baseadas numa «lógica de adequação». O comportamento dos atores é determinado pelo que eles consideram que os outros esperam deles, ou pelas suas próprias crenças, que eles consideram adequadas numa dada situação, e não com base em cálculos de custo-benefício (March and Olsen, 1998, pp. 951-952).

Thomas Risse (2000)⁶⁷ acrescentou a «lógica da argumentação», uma vez que a lógica da adequação, apenas se referia à concordância/submissão à norma, mas não ao processo de argumentação da aplicação da norma, ou à forma precisa como é prescrita numa dada situação.

Esta abordagem dá ênfase à importância das normas e às conceções dos papéis, como variáveis explicativas do comportamento da Presidência. De forma mais substancial, quando um país assume a Presidência, durante o seu exercício deverá agir de uma maneira considerada apropriada (Niemann and Mak, 2009, p. 10).

⁶⁵ Ver sobre esta corrente: (Aspinwall and Schneider, 2000). Ver também, outros autores/obras referidos em nota de rodapé anterior.

⁶⁶ Ver sobre esta corrente: (Christiansen, Jørgensen, Wiener, 1999). Ver também, outros autores/obras referidos em nota de rodapé anterior.

⁶⁷ Também defendida por Checkel (2003). Ver também, outros autores/obras referidos em nota de rodapé anterior.

Nesse quadro, são também relevantes as tradições de base de cada país, as expectativas e as concepções de papéis desempenhados anteriormente, baseados em experiências (repetidas) dos Estados-membros em Presidências anteriores. As expectativas coletivas constituem também determinantes fortes do que é considerado um comportamento adequado (Niemann and Mak, 2009, p. 10).

Para a perspectiva sociológica, a autoridade é baseada na aceitação social, na legitimidade e na confiança, em vez de ser na hierarquia e no poder formal e material, como advogam os racionalistas. Estas refletem as concepções apresentadas na literatura (Hopmann, 1996) acerca do significado da legitimidade e da confiança para o sucesso da negociação (Niemann and Mak, 2009, p. 10).

Estamos perante uma abordagem que dá destaque aos papéis e auto-imagens dos actores (Elgström and Tallberg, 2003, p. 191), sendo estes elementos que vão determinar as prioridades da Presidência.

A autoimagem, ou noutras palavras as identidades⁶⁸, baseadas na cultura nacional e nas tradições históricas, identificam quais os papéis que as Presidências preferem desempenhar e como elas preferem cumprir esses papéis. Estes levam a que a Presidência se comporte como os outros atores consideram ser adequado (Elgström and Tallberg, 2003, p. 198).

O comportamento da Presidência é também afetado pelas expectativas dos outros Estados-membros e instituições europeias. A performance da Presidência varia assim entre o equilíbrio de várias expectativas e o conflito de normas (Elgström and Tallberg, 2003, p. 198), nomeadamente entre a norma da eficiência e da neutralidade.

Os atores adotam certos procedimentos e práticas, não necessariamente por serem mais eficientes, mas porque constitui uma legitimidade coletiva assente nos modelos institucionais (Tallberg, 2009, p. 5).

O impacto da identidade nacional, das expectativas externas, da reputação e dos estereótipos nacionais são refletidos no comportamento das Presidências. As experiências históricas passadas desempenham também um papel fundamental no comportamento da Presidência. Por exemplo a França⁶⁹ considera-se ainda um natural líder Europeu (e mundial) e tenta transmitir esse facto (Elgström and Tallberg, 2003, pp. 198-199).

⁶⁸ A identidade é um termo central do construtivismo. Ver acerca da questão da identidade: (Smith, 1997) e também as análises/sínteses feitas acerca da identidade (nacional) por (Mendes, 2005, 47-79; Sequeira, 2014, pp. 51-85).

⁶⁹ Ver, a título de exemplo, sobre a Presidência francesa de 2000 e 2008: (Lequesne, 2001; Costa, *et. al.*, 2003; Dehousse and Menon, 2009).

Os líderes procuram combinar os seus interesses com uma abordagem superior das políticas, e a qual deve servir de bom exemplo para o resto da Europa. Com efeito, durante a Presidência tendem a explorar essas questões, de forma a poderem exportar o seu modelo nacional, como foi o caso do «Modelo sueco», pela Presidência da Suécia⁷⁰ (Elgström and Tallberg, 2003, p. 199).

Por outro lado, as tradicionais auto-perceções refletem-se na escolha do desempenho de papéis considerados prioritários, fazendo-se notar na escolha de prioridades e no comportamento da Presidência (Elgström and Tallberg, 2003, p. 199)⁷¹.

As circunstâncias geográficas e históricas criam ligações emotivas com outros Estados ou regiões, através do qual os Estados-membros procuram ter um papel construtivo para fortalecer as ligações da UE com essas regiões. São exemplo destes casos, a dimensão nórdica introduzida pela Finlândia na agenda da UE⁷², ou os casos de Portugal e Espanha⁷³ que priorizaram a América Latina e o Mediterrâneo (Elgström and Tallberg, 2003, p. 199).

As experiências anteriores de um Estado no exercício da Presidência contribuem para criar expectativas acerca do país. Por exemplo, era expectável que a Espanha promovesse os seus interesses em relação à política regional e agrícola⁷⁴ (Elgström and Tallberg, 2003, p. 200).

Também existem casos em que as Presidências anteriores podem criar precedentes. Nesse sentido, quando reassumem o cargo, estas são usadas como padrão de comparação pelos responsáveis políticos, de forma a distanciarem-se destas. Foi exemplo desta situação, a Presidência do Reino Unido em 1998, quando o então Primeiro-ministro Tony Blair, procura distanciar-se das Presidências anteriores marcadas por uma posição conservadora do seu país (Elgström and Tallberg, 2003, p. 200).

As características do país influenciam, por vezes, as expectativas acerca do mesmo. É expectável que os pequenos Estados adotem um estilo *low profile* e uma abordagem cautelosa.

⁷⁰ Ver, a título de exemplo, sobre a Presidência sueca de 2001: (Elgström, 2002; Bjurulf, 2003).

⁷¹ Por exemplo, o Reino Unido considerava-se eficiente e neutral, focando-se na negociação imparcial e eficiente; a nível nacional a Suécia também se considerava um mediador eficiente e neutral e queria sê-lo no exercício da Presidência. Ver, a título de exemplo, sobre a Presidência do Reino Unido em 1998: (Anderson, 1998; Duke, 1998; Ludlow, 1998; Manners, 2003) e da Presidência sueca em 2001: (Elgström, 2002; Bjurulf, 2003).

⁷² Ver casos de estudo da Presidência espanhola: (Barbé, 2003; Morata and Fernández, 2003; Closa and Heywood, 2004); e da Presidência da Finlândia: (Stubbs, 2000; Tiilikainen, 2000, 2003).

⁷³ Ver, a título de exemplo: (Barbé, 2003; Morata and Fernández, 2003; Closa and Heywood, 2004; Ferreira-Pereira, 2008a).

⁷⁴ Ver, a título de exemplo: (Barbé, 2003; Morata and Fernández, 2003; Closa and Heywood, 2004).

Como foi o exemplo da Presidência belga em 2001⁷⁵, na qual colocou a ênfase nas prioridades procedimentais, sendo pouco ambiciosa na substância (Elgström and Tallberg, 2003, p. 200).

Os países tendem a investir muita energia (e recursos financeiros), na expectativa de mudarem as expectativas que os seus parceiros têm de si, sobretudo na primeira Presidência. Procuram criar uma primeira boa imagem, sendo este o seu principal objetivo (Elgström and Tallberg, 2003, p. 200).

Os Estados procuram demonstrar e convencer os seus parceiros que são «bons» europeus. Nestas Presidências, os países agem de forma cautelosa e através de uma abordagem modesta, em que os governos não têm como pretensão deixar uma impressão própria na União (Elgström and Tallberg, 2003, p. 201)⁷⁶.

A Presidência é também constrangida pelas duas normas, da eficiência e da imparcialidade. É através do cumprimento da norma da imparcialidade que as Presidências são classificadas de «boas» Presidências. Por sua vez, esta pode limitar o comportamento da Presidência, nomeadamente nas negociações e na construção de acordos de compromisso (Elgström and Tallberg, 2003, p. 201).

É através da norma da eficiência que a Presidência contribui para o desenvolvimento da agenda europeia, e é possível concluir um conjunto de questões. Uma Presidência é considerada de sucesso pelo conjunto de decisões que toma em diferentes *dossiers*. Os pequenos Estados nas suas escolhas, de acordo com esta norma, procuram dar ênfase à liderança de todos os procedimentos, no sentido de moverem as negociações para uma decisão; e às negociações de forma a chegarem a acordos de compromisso. Como exemplo desta situação temos a Presidência da Dinamarca em 2002, que se concentrou no procedimento para chegar a uma decisão final sobre o alargamento, intitulada com o *slogan* «from Copenhagen to Copenhagen» (Elgström and Tallberg, 2003, p. 202)⁷⁷.

O conflito de papéis ocorre devido ao facto dos Estados-membros terem de escolher entre diferentes papéis, ou seja, defender os seus próprios interesses, ou sacrificá-los perante os interesses europeus (Elgström and Tallberg, 2003, p. 202)⁷⁸.

⁷⁵ Ver, a título de exemplo, sobre a Presidência belga de 2001: (Kerremans and Drieskens, 2002, 2003).

⁷⁶ Como exemplos destes casos, temos a primeira Presidência espanhola, que procurou consolidar as suas credenciais democráticas: (Barbé, 2003; Morata and Fernández, 2003; Closa and Heywood, 2004); e a Finlândia, devido à importância no passado com a «relação especial» com a ex-União Soviética: (Stubbs, 2000; Tiilikainen, 2000, 2003; Ojanen and Vuohula, 2007).

⁷⁷ Ver, a título de exemplo, sobre a Presidência dinamarquesa de 2002: (Friis, 2003; Tallberg, 2006, p. 214).

⁷⁸ Ver, a título de exemplo, o caso da Presidência austriaca em 1998: (Luther and Ogilvie, 1998; Luther, 1999).

Como casos extremos desta situação, temos a Presidência francesa em 2000, que optou por defender os seus interesses, que eram fundamentais e de ordem constitucional. Noutra extremidade, temos a Presidência finlandesa que se absteve de defender os seus interesses, quando percebeu que os restantes Estados tinham uma opinião contrária. Uma posição equilibrada, pode ser exemplificada nas palavras do então MNE português, Jaime Gama, quando defendeu a posição da Presidência portuguesa, afirmando que era um «*honest broker*», mas não era «masoquista» (Elgström and Tallberg, 2003, p. 203).

A escolha entre um papel de liderança e de mediador não é clara. Priorizar uma, tem efeitos negativos para a outra. Assumir o papel de pura neutralidade pode ter efeitos negativos nas aspirações de liderança. A França, por exemplo, procurou liderar na produção de um acordo em Nice, mas teve a oposição e a crítica dos pequenos Estados. Por outro lado, a Suécia assumiu uma abordagem de consenso, e foi acusada de ter uma fraca liderança (Elgström and Tallberg, 2003, p. 203).

4.4. Abordagem Racionalista e Sociológica: Complementares ou Competitivas?

Estas duas abordagens⁷⁹, aparentemente contraditórias, podem no entanto ser consideradas complementares. Assim, segundo a abordagem sociológica, são analisados os factos antecedentes, que mais tarde os racionalistas procuram conceptualizar como interesses exógenos derivados (Elgström and Tallberg, 2003, p. 203).

A perspetiva sociológica centra-se sobre as percepções, as identidades, e são estas últimas que enformam as prioridades da Presidência. Por seu lado, para a abordagem racionalista as percepções e a identidade, facultam apenas um conhecimento muito limitado acerca das origens das preferências (Elgström and Tallberg, 2003, p. 203). Os racionalistas centram-se nos recursos/meios dos atores.

Na perspetiva sociológica a performance do ator é um mecanismo que está dependente de mecanismos passados, tradicionalmente associados à autoimagem e à conceção dos papéis do país (ex. Neutralidade da Suécia), que tem implicação na escolha de determinadas políticas (ex. segurança e defesa, emprego, ambiente) (Elgström and Tallberg, 2003, p. 203). Para os racionalistas, a performance do ator é fruto da formulação racional do seu interesse.

A abordagem sociológica dá também ênfase ao impacto das práticas constitucionais e papéis internacionais desenvolvidos de longa data, e moldados quer pela localização geográfica,

⁷⁹ Ver: quadro comparativo da abordagem racionalista e sociológica (Anexo F).

quer por experiências históricas. Todos estes fatores estão baseados na tradição e cultura, a qual podem ajudar a compreender que os Estados-membros tenham diferentes objetivos e prioridades. Neste sentido, a abordagem sociológica complementa a racionalista (Elgström and Tallberg, 2003, p. 203), dado que para esta corrente a localização geográfica e os recursos de que dispõem é determinante para definir os seus interesses.

A corrente sociológica assenta a sua lógica explicativa nos fatores imateriais e nas tendências a longo prazo. Ou seja, a continuidade do comportamento do Estado é explicada fundamentalmente pela permanência e persistência das imagens, das identidades nacionais e dos papéis que estas enformam (Elgström and Tallberg, 2003, p. 203).

Já a abordagem racionalista, assenta a sua lógica explicativa nos fatores materiais e nas variações a curto prazo. A oscilação no comportamento dos Estados, é explicada, essencialmente, pelas alterações nas relações de poder na política doméstica. Essa flutuação pode ser devida: ao peso que grupos de interesse obtenham junto do poder político numa determinada situação; à ascensão ao poder de novos regimes políticos com ideologias diferentes (Elgström and Tallberg, 2003, pp. 203-204).

Como comprovou o estudo de Quaglia and Moxon-Browne (2006), a Presidência exercida por um Estado, baseada em fatores de poder da perspetiva racionalista, não garante sempre aos Estados que exercem a Presidência uma alavancagem para o exercício das suas funções. O estudo comparativo, evidenciou que um pequeno país como a Irlanda exerceu melhor a Presidência do que um grande Estado como a Itália.

O desempenho da Presidência pode variar num curto espaço de tempo. Essa mudança refletir-se-á no contexto estratégico a nível europeu, a qual pode incluir mudanças de posições institucionais, bem como a transformação das preferências dos Estados-membros no plano europeu (Elgström and Tallberg, 2003, p. 204).

Neste campo as duas abordagens diferem, mas é, precisamente, por isso que são complementares. A primeira, para explicar o longo prazo: as continuidades na Presidência. A segunda, para explicar o curto prazo: as flutuações do comportamento estratégico nas Presidências (Elgström and Tallberg, 2003, p. 204).

No respeitante à reputação, o argumento racionalista destaca o valor *estratégico* de uma reputação positiva; enquanto o argumento sociológico sublinha a necessidade de um Estado corresponder às expectativas que se esperam dele e fazer o que é considerado como adequado (Elgström and Tallberg, 2003, p. 204). Neste ponto, as duas abordagens diferem, dado que a

reputação para os racionalistas é um objetivo a atingir, na medida em que tem vantagens. Já para a abordagem sociológica é a consequência de um comportamento adequado.

Finalmente, no respeitante à adesão à norma: na abordagem sociológica, as Presidências, seguem a norma (da imparcialidade), porque elas têm interiorizado os valores expressos pela norma, a qual pode ser tida como uma garantia. Na perspetiva racionalista, pelo contrário, a conduta da Presidência é uma análise de custo-benefício, e por isso mesmo, os Estados seguem as normas quando os benefícios prevalecem sobre os custos. Em ambos os casos o resultado poderia ser o mesmo, ou seja, a norma é cumprida, mas por razões diferentes (Elgström and Tallberg, 2003, p. 204).

Do ponto de vista empírico, não é possível provar se uma abordagem é correta ou errada. O que importa, é que do ponto de vista teórico, ambas tem valor explicativo. Competitivas mas simultaneamente complementares. E a competitividade e complementaridade entre as duas perspetivas cria uma interação teórica que pode contribuir para uma melhor explicação do comportamento das Presidências (Elgström and Tallberg, 2003, p. 204). Ora, é através dessa interação teórica que procuramos uma grelha de análise para o exercício das três Presidências portuguesas da UE.

4.5. Outras correntes e estudos complementares

Noutros estudos de Tallberg (2006 e 2009), acerca das negociações da UE, este defende que existe um grau de complementaridade entre as abordagens, embora atendendo ao que pretende estudar – a liderança no âmbito das negociações, recorre a quadros teóricos semelhantes, mas não idênticos: institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico.

Enquanto o realismo é útil para compreender a distribuição dos termos nas instituições, o institucionalismo⁸⁰ da escolha racional é mais apropriado para explicar as exigências básicas da negociação institucional da UE. Por sua vez, o institucionalismo sociológico torna-se profícuo para explicar a estabilidade e a difusão institucional (Tallberg, 2009, p. 6).

Quer o institucionalismo da escolha racional, quer o sociológico apresentam vantagens. O primeiro, na explicação da emergência e estabelecimento das instituições, através das referências às causas funcionais e aos benefícios. O segundo, na forma como as instituições mantêm a estabilidade e aumentam as áreas de atuação (Tallberg, 2009, p. 17).

⁸⁰ Ver acerca do institucionalismo: (Aspinwall and Schneider, 2000).

O institucionalismo sociológico constitui a primeira alternativa teórica ao institucionalismo da escolha racional, sobre a emergência, desenvolvimento e consequências das instituições políticas interpretadas extensivamente. Esta corrente não é apresentada como uma teoria da liderança concorrente com os argumentos dos racionalistas. Mas gera expectativas que podem ser formuladas como hipóteses competitivas. É uma abordagem com um papel secundário na exploração das fontes e efeitos da liderança formal da UE (Tallberg, 2006, p. 216).

A referida corrente, concebe o desenvolvimento institucional como um processo, onde as preocupações com eficiência têm uma prioridade baixa, em relação às preocupações de legitimidade (Tallberg, 2006, p. 216). Para esta perspectiva, a integração depende crucialmente da cultura e das variações cognitivas, e consequentemente do impacto dos valores e identidade dos atores (Aspinwall and Schneider, 2000, p. 21).

Por sua vez, o institucionalismo da escolha racional⁸¹ concentra-se sobre o curto prazo, enquanto o sociológico e histórico⁸² preocupa-se com o longo prazo, sendo que as normas são internalizadas, incluindo a identidade (Aspinwall and Schneider, 2000, pp. 5-6).

A cultura é a força mais importante que conduz a institucionalização do comportamento humano. A legitimidade surge também como um conceito crucial do institucionalismo sociológico. A perspectiva do institucionalismo da escolha racional deriva originalmente da economia neoclássica, vendo o comportamento humano como utilitário no sentido de o maximizar, de acordo com as suas preferências (Aspinwall and Schneider, 2000, pp. 8-10).

Os modelos organizacionais que os Estados adotam não são escolhidos porque representam uma questão de eficiência num determinado contexto. Mas porque refletem uma conceção social, que tem por base a legitimidade e um desenho institucional adequado. O institucionalismo sociológico rejeita as reivindicações racionalistas acerca da eficiência institucional adotada; enfatizando por sua vez, a rigidez de modelos institucionais e a lentidão do processo de ajuste às novas exigências funcionais (Tallberg, 2006, p. 216).

Com uma exceção, as evidências empíricas neste ponto contestam o institucionalismo sociológico. Quando foi criada a Presidência do *European Coal and Steel Community* (ECSC), os governos fundadores não adotaram arranjos familiares de outras recém criadas, como as instituições da Europa Ocidental em que participavam, como a *North Atlantic Treaty Organization* (NATO), *Organisation for European Economic Co-operation* (OEEC) e o

⁸¹ Ver, sobre esta corrente: (Pierson, 1996).

⁸² Ver , sobre esta corrente: (Bulmer, 1994).

Conselho da Europa, mas criaram instituições inovadoras. Quando a natureza do sistema de tomada de decisão da então Comunidade Europeia mudou ao longo do tempo, deu origem a novas exigências funcionais. Dessa forma, os Estados-membros ajustaram as competências das Presidências em conformidade com esses contextos (Tallberg, 2006, p. 216).

A extensão das funções da Presidência, de gestão da agenda, de negociação e de representação eram deliberativas e contínuas, com poucos sinais de espaços extensos e sem solução entre as necessidades e as exigências. O modelo da Presidência rotativa não foi dado como garantido, mas reavaliado em intervalos regulares e mantido após cuidadosas considerações sobre as alternativas disponíveis. Os Estados adotam modelos de organizações padrão, de acordo com condições políticas específicas e necessidades funcionais em virtude de contextos específicos (Tallberg, 2006, p. 217).

O institucionalismo sociológico dá importância à legitimidade enquanto fator de sucesso das Presidências. Embora não diga que características institucionais, como a rotina, estejam, separadas de questões de eficiência. Este padrão de isomorfismo institucional, reflete eventualmente lições historicamente interiorizadas, de que uma negociação na ausência de um Presidente não pode ser dirigida por qualquer órgão de decisão (Tallberg, 2006, p. 217).

O institucionalismo sociológico, apresenta elementos concorrentes das políticas construídas através dos recursos de poder, rejeitando a ênfase racionalista sobre as vantagens informacionais e as prerrogativas formais. Esta corrente tende a enfatizar que a autoridade de um ator advém da legitimidade e da capacidade de persuadir através de bons argumentos, sendo estes normativamente adequados. Esta perspectiva, destaca-se em alguma literatura sobre a mediação, Dada a importância atribuída à legitimidade para o sucesso das negociações (Tallberg, 2006, p. 217).

Os seis casos apresentados por Jonas Tallberg (2006, p. 217), sugerem que a legitimidade e os bons argumentos não constituem pré-requisitos para a influência da Presidência. Em vários casos, as Presidências atraíram críticas significativas pela forma como conduziram as negociações, na tentativa de favorecer resultados próximos dos seus interesses. Todavia, em nenhum dos casos foram os desafios à autoridade da Presidência e da parcialidade do seu comportamento suficientes para impedir o governo no exercício da Presidência de influenciar os resultados. Outros Estados que aceitaram esse comportamento, foi menos um produto do respeito pela Presidência, que um resultado devido ao controle privilegiado da Presidência sobre os recursos processuais necessários para os resultados.

Por fim, o institucionalismo sociológico, concebe normas informais de comportamento apropriado como a principal restrição do comportamento do ator, e desafia a ênfase do institucionalismo da escolha racional em regras formais. De acordo com esta perspectiva, as normas desenvolvem-se através do processo de socialização e internalização, e os atores estão em conformidade com as normas, não com base em cálculos de custo-benefício, mas porque desejam desempenhar o seu papel da forma correta. Neste contexto, as negociações da UE, baseadas na literatura sociológica existente, gera a expectativa que a norma do «*honest broker*» iria causar um efeito constrangedor importante sobre as Presidência da UE (Tallberg, 2006, p. 218).

Os estudos de caso, demonstraram de forma contundente o papel das normas na negociação da União, nomeadamente desafiando as expectativas do institucionalismo sociológico. Em seis casos de negociação estudados por Tallberg (2006), os governos da UE estavam conscientes da norma da neutralidade, mas não guiaram o seu comportamento por ela, quando estavam em causa interesses nacionais importantes⁸³. No âmbito de entrevistas, documentos oficiais, todos os governos defenderam que aderiram à norma da neutralidade, mas na prática o seu comportamento foi desligado dessa norma (Tallberg, 2006, p. 218), quando estavam em causa os interesses nacionais.

Dentro dos casos referidos, a exceção é o caso da campanha finlandesa no âmbito da Dimensão Nórdica em que foi planeada de forma a que não fossem evocadas causas de exploração para vantagens próprias finlandesas. No entanto, mesmo neste caso podemos sugerir que a adaptação do governo finlandês a esta norma foi baseada no consequente cálculo custo-benefício, onde a norma confirmada no presente era vista como o assegurar de recompensas de futuro (Tallberg, 2006, p. 218).

Para os institucionalistas as regras e as normas das instituições habilitam e constroem o comportamento dos atores. Segundo Aspinwall and Schneider (2000, p. 17), «the normative aspect of new institutionalism is evident here: institutions are not necessarily the product of neutral bargaining or efficient historical evolution».

Uma abordagem teórica sobre a Presidência, mas na perspectiva da liderança surge por Jonas Tallberg (2006, p. 206), na sua obra, *Leadership and Negotiation in the European Union*, para colmatar esta falta de atenção da liderança formal na investigação existente, desenvolve e

⁸³ A França, por exemplo, no âmbito da Presidência favoreceu os seus objetivos nacionais no âmbito da CIG 2000. Taticamente, as Presidências procuram enquadrar as suas propostas de forma a parecerem menos nacionalistas, e portanto, mais atrativas para outros Estados-membros. Existem poucas alternativas para que estas propostas sejam aceites como resultado desse exercício de moldação (Tallberg, 2006, p. 218).

testa a teoria racionalista da liderança formal⁸⁴. A teoria explora que a delegação dos poderes processuais na Presidência é uma resposta funcional a problemas de ação coletiva. Dessa forma a descentralização da negociação coletiva, o acesso à informação e ao controlo das negociações, constituem um poder central que os líderes formais dispõem. Consequentemente, sugere que esta é uma oportunidade privilegiada para a Presidência usar os recursos ao seu dispor para obter ganhos coletivos e particulares (Tallberg, 2006, p. 206).

Do ponto de vista empírico, segundo Jonas Tallberg (2006, p. 206), a mais-valia da exploração desta teoria é que vem completar e aprofundar o estudo da negociação na UE, através da comparação e observação de regimes nas áreas do comércio, segurança e ambiente. A forte evidência que suporta a compreensão da Presidência é que ela é uma plataforma de poder no processo de tomada de decisão multilateral, e proporciona aos líderes formais a possibilidade de moldar os resultados das negociações internacionais. O que autor vem dizer é que a Presidência permite moldar a agenda de decisão, de acordo com os seus interesses, através do processo de *agenda-shaping* (Tallberg, 2001, 2003a, 2003b). Esta análise demonstra: a necessidade de uma liderança formal na UE; e através da exploração dos elementos do institucionalismo histórico⁸⁵ oferece-nos a possibilidade de análise dos interesses chave (Tallberg, 2006, p. 207).

Como realçou Jonas Tallberg (2006, p. 207), os funcionalistas reclamaram a origem da Presidência como instituição formal na negociação e no processo de tomada de decisão.

De acordo com a teoria da liderança formal, os Estados podem conferir poderes de controlo processuais à Presidência em resposta a três problemas de ação-coletiva: falha na agenda, falha na negociação e falha na representação. Cria-se assim a expectativa que os problemas de ação-coletiva num determinado tempo ou em determinados contextos de negociações podem ser ultrapassados, através do poder conferido pelos Estados à Presidência (Tallberg, 2006, p. 207).

Para Andreas Warntjen (2009, p. 14) o debate entre a escolha racional e o construtivismo é inconclusivo porque a interpretação depende da perspetiva e do nível de análise.

⁸⁴ Ver também: (Shepsle, 1989; Aspinwall and Schneider, 2000), autores/teorias em que Tallberg se baseia para defender a sua tese.

⁸⁵ Ver acerca desta corrente: (Aspinwall and Schneider, 2000, pp. 1-36).

Capítulo II – História e Desenvolvimento da Presidência

1. História e Evolução da Presidência do Conselho da União Europeia

A Presidência do Conselho pode ser descrita como uma estrutura que cresceu em termos de estatuto, mais por omissão ou ausência de referências do que pelo seu desenho institucional. Nem os Tratados de Paris ou de Roma previam alguma base substancial, o papel desta foi largamente construído por inúmeros eventos importantes ao longo da história da Comunidade Europeia, como foi o compromisso do Luxemburgo, em 1966, a CPE, os Conselhos Técnicos e o Conselho Europeu na década de 1970 (Kirchner, 1992, p. 71).

A história da Presidência está diretamente ligada ao processo de construção europeia e às suas grandes e sucessivas transformações. Desde o Tratado de Paris em 1952, que criou a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), estava prevista a existência e o exercício da Presidência do Conselho. Na época, esta tinha sido criada como uma entidade neutral, exercida em sistema de rotatividade, de 3 em 3 meses, entre os então 6 membros da CECA.

Foi criada para ser assumida por todos os membros, tendo apenas um papel muito modesto e formal (Wallace, 1985, p. 2; Tallberg, 2006, p. 208). Segundo Wallace (1985, p. 2), havia dois princípios chave em volta da sua configuração e competências: «first that the Presidency would be exercised by the Member States» e «not a collective representative», «and second that each Member State would occupy the Office in turn on a basis of parity, irrespective of size, political weight or any other distinction».

Em 1957, o Tratado de Roma estendeu as competências da Presidência às duas novas comunidades então criadas, a CEE e à Comunidade Europeia de Energia Atômica (CEEa) e alargou o período de rotação para seis meses. O mesmo trouxe novas disposições, mas a mais importante foi que a Presidência acarretou para os Estados-membros uma oportunidade para influenciarem a agenda das Comunidades, o que até então era muito difícil em apenas 3 meses (Leal, 2008, p. 13). Com efeito, só nos finais da década de 1950 é que a Presidência passou a funcionar de forma rotativa dos seus membros ao longo de 6 meses.

A Presidência do Conselho conheceu uma emancipação desde 1958. Influências externas, como o aparecimento da CPE, dos Conselhos técnicos e do Conselho Europeu, foram os principais catalisadores deste processo, para além das dinâmicas internas. O objetivo de manter o controlo nacional sobre o processo de tomada de decisão da Comunidade Europeia e a resposta aos problemas económicos e internacionais motivaram a emergência da Presidência (Kirchner, 1992, p. 87).

Como consequência, a Presidência gradualmente passou a desempenhar um papel central na gestão, no iniciar, na coordenação, na negociação (de consensos) dos assuntos da Comunidade Europeia. Para além deste papel, a Presidência propicia a cada Estado-membro, independentemente da dimensão, experiência ou compromissos, oportunidades e responsabilidade a ambos para definir a agenda da Comunidade e compartilhar o sucesso e as falhas das políticas da Comunidade, internas e externas (Kirchner, 1992, p. 87).

A Presidência é a resposta a necessidades funcionais nas negociações das Comunidades. A primeira Presidência (1957) tinha um conjunto de regras de procedimentos e responsabilidades fracas. Subsequentemente ganhou funções substanciais na gestão da agenda, na mediação/negociação, na representação e nos desenvolvimentos internos do processo de decisão europeu (Tallberg, 2006, p. 9).

A emergência do Conselho⁸⁶, após 1966, coincidiu com o declínio do papel da Comissão e com a tentativa dos Estados-membros controlarem o objetivo, o nível e o ritmo da integração (Kirchner, 1992, p. 71). Outra das razões para a emergência da Presidência foi o facto do Conselho, ser um corpo compósito, mas que não tinha outros meios evidentes de representação, como as outras instituições, com a imprensa, os médias ou o resto do mundo (Westlake, 1995, p. 37).

A grande necessidade de envolvimento entre o COREPER e a Presidência do Conselho cresceu dado o desejo dos Estados-membros, atendendo também à crise económica e à desordem monetária internacional, e à procura dos Estados-membros manterem o controlo nacional sobre as matérias da Comunidade Europeia (Kirchner, 1992, p. 71).

A consequência da crise de 1965/66⁸⁷ representou o primeiro impulso ao assumir das responsabilidades por parte da Presidência do Conselho, que reforçou o elemento nacional de controlo sobre o processo decisão da Comunidade Europeia. A Comissão sofreu o impacto do compromisso do Luxemburgo, e a longo prazo teve um papel subserviente em relação ao papel do Conselho, tendo sido confrontada aparentemente com tarefas insolúveis de trabalho ou de compromissos entre os Estados-membros (Kirchner, 1992, p. 72).

⁸⁶ Ver acerca do Conselho: (Edwards and Wallace, 1977; Westlake, 1995, 1999; Hayes-Renshaw and wallace, 1997, 2006; Hayes-Rensaw, 1999; Sherrington, 2000; Westlake and Galloway, 2004; Naurian and Wallace, 2008).

⁸⁷ «A partir de Julho de 1965, opondo-se a um conjunto de propostas da Comissão relativas, designadamente, ao financiamento da política agrícola comum, a França deixou de participar nas reuniões do Conselho e, para retomar o seu lugar, exigiu um acordo político sobre o papel da Comissão e a votação por maioria. Este episódio da História da Europa ficou conhecido pela «crise da cadeira vazia». Esta crise foi ultrapassada graças ao compromisso do Luxemburgo (Janeiro de 1966), nos termos do qual sempre que estejam em causa interesses muito importantes de um ou mais países, os membros do Conselho devem procurar chegar a soluções que possam ser adoptadas por todos, respeitando os seus interesses mútuos» (União Europeia, 2007).

Outro elemento que contribui para a Presidência adquirir uma responsabilidade proeminente foi o estabelecimento do Conselho Europeu⁸⁸, em 1974, que representou a tentativa de incrementar as capacidades de tomada de decisão da Comunidade e institucionalizar a participação ao mais alto nível dos decisores políticos nacionais no processo de decisão da Comunidade Europeia (Kirchner, 1992, pp. 72-73).

Também a CPE estabelecida em 1970, facultou os meios pelos quais os Ministros dos Negócios Estrangeiros (MNE) da Comunidade Europeia iriam discutir a coordenação da política externa. Estas iniciativas significaram que o método intergovernamental era o mecanismo que conduzia a cooperação na Comunidade Europeia (Kirchner, 1992, p. 73).

Todavia, com este método a Comissão no processo de decisão da Comunidade Europeia ficava numa segunda linha, sendo necessário uma redefinição do papel da Comissão. A Presidência do Conselho tornou-se a substituta e o fórum de base através da qual as atividades do Conselho eram iniciadas, coordenadas e representadas, sendo particularmente bem evidenciado este papel na CPE (Kirchner, 1992, p. 73).

Kirchner (1992, p. 73) recorrendo e citando o pensamento de Bassompierre (1988, p. 121) sublinha, «the much lighter EPC institutional structure and the nature of its purpose – deprived of the legislative and regulatory powers of the EEC and largely limited to the consideration of policies and hammering out of policy statements – have made it totally dependent on the Presidency». Por outro lado, refere porque a gestação autónoma da CPE, «the European Council is the «crowning touch» in the Presidency’s attempt to link EC activities with those of EPC».

A preparação, o *agenda-setting* e os resumos das soluções de compromisso do Conselho Europeu são largamente tarefas da Presidência, e envolvem grande parte do MNE na mesma, tendo esta significativa influência sobre o curso do Conselho Europeu. Sendo por essa razão que o seu papel foi sujeito a várias reformas entre 1975 e 1983 (*Relatórios Tiedemans, The Three Wise Man*, sobre a CPE no Relatório do Luxemburgo, Copenhaga e Londres)⁸⁹. Nessa medida, não foi surpreendente que o Conselho Europeu e a Presidência do Conselho tivessem sido mencionados no AUE (Kirchner, 1992, p. 73; Tallberg, 2006, p. 48; Fernández, 2008, pp. 14-15).

Com o *Relatório do Luxemburgo*, de 27 de outubro de 1970, a Presidência rotativa assegurava uma partilha equitativa dos custos envolvidos com as tarefas de convocação e

⁸⁸ Ver acerca do Conselho Europeu: (Bulmer and Wessels, 1987; Troy Johnston, 1994; Hayes-Rensaw, 1999).

⁸⁹ Ver acerca da evolução da CPE: (Bonvicini, 1998; Hermenigildo, 2008).

realização dos encontros/reuniões. O *Relatório de Copenhaga*, de 23 de julho de 1973, estabeleceu um sistema de comunicações diretas (COREU)⁹⁰ entre os MNE coordenado pela Presidência. Ficou também previsto uma maior ligação entre as Presidências e as Embaixadas dos outros Estados-membros. Facultou igualmente um papel de ligação entre a CPE e os quadros comunitários através do COREPER e do Conselho. Em junho de 1974, no «*meeting Gymnich*» de MNE foi decidido que a Presidência devia falar em nome dos Estados-membros na CPE no diálogo com os países amigos (Westlake, 1995, p. 38; Tallberg, 2006, p. 52).

Posteriormente verificou-se uma fragmentação do Conselho dado o incremento do número de Conselhos setoriais. A partir do procedimento *La Marlia* (1975), o Conselho de Assuntos Externos passou a ser informado no início de cada reunião de todos os Conselhos setoriais. Essa nota passou a ser preparada pelo Secretariado-geral do Conselho (Westlake, 1995, pp. 38-39).

O *Relatório Tindemans* (1975), veio reiterar a necessidade de melhorar a coerência e a coordenação, particularmente entre os Conselhos setoriais, e a necessidade de fortalecer a continuidade, tendo para o efeito proposto que a Presidência deveria ser estendida para um período de um ano (Westlake, 1995, p. 39).

O então Presidente francês Valéry Giscard d'Estaing propôs a revisão dos procedimentos do Conselho Europeu, com o principal objetivo de fortalecer os poderes da Presidência. Com efeito, no Conselho Europeu de Londres, de junho de 1977, deu à Presidência a responsabilidade considerável de fazer um sumário público das conclusões do encontro de cada Conselho Europeu. A esta também lhe foram dados poderes reforçados sobre a preparação avançada da agenda (Westlake, 1995, p. 39).

Na *Declaração de Londres*, em 1977, foi decidido que as «Conclusões» dos Conselhos Europeus, a partir daquela data, passariam a ser como uma responsabilidade da Presidência. Também em 1983, a *Declaração Stuttgart Solemn*, passou a prever relatórios regulares dos encontros/reuniões do Conselho Europeu ao Parlamento Europeu, nessa medida, as tarefas de representação do Conselho Europeu passaram logicamente para a Presidência (Westlake, 1995, pp. 37-38; Tallberg, 2006, pp. 52-53).

⁹⁰ Correspondência Europeia.

Durante a década de 1960, a combinação de uma série de tendências e desenvolvimentos trouxeram novos papéis organizacionais e de gestão para a Presidência devido (Westlake, 1995, p. 38)⁹¹:

- à morte ou à retirada da atividade política de uma série de importantes pais fundadores, como Spaak, Monnet, Schuman e Adenauer, que tinham apresentado antes uma liderança e uma direção;
- simultaneamente à ascensão de De Gaulle e da sua visão do papel do Estado e da sua chefia;
- à mudança no equilíbrio institucional a favor dos governos dos Estados-membros causado e simbolizado pelo compromisso do Luxemburgo em 1996;
- ao relançamento de um maior intergovernamentalismo, em 1969, no *Summit Hague*;
- ao crescimento das atividades do Conselho e o crescimento de uma série de Conselhos setoriais e de grupos de trabalho preparatórios;
- ao declínio da autoridade mundial dos EUA e do papel do dólar, com a necessidade concomitante para uma liderança alternativa;
- ao aumento da turbulência monetária internacional e à necessidade para uma abordagem concertada;
- a que em 1971 a decisão de apontar para a criação de uma União Económica e Monetária;
- ao crescimento das cúpulas e a criação em 1974 do Conselho Europeu;
- à criação em 1970 da CPE e a decisão de devolver à Presidência as funções executivas e de representação;
- à onda sucessiva de alargamentos, tornando assim o consenso no Conselho mais difícil de atingir.

A maior parte destes desenvolvimentos aconteceram de forma gradual e os Estados-membros responderam de forma *ad hoc*. Não havia nenhum manual de procedimentos para a Presidência seguinte, pois no seu exercício era livre para cumprir o seu papel e as tarefas eram seguidas como lhe convinham. Como consequência, os problemas de coerência e continuidade aparentemente incrementaram-se (Westlake, 1995, p. 38).

⁹¹ Ver também: (Tallberg, 2006, pp. 207-210).

Jonas Tallberg (2006, p. 210), refere que o desenvolvimento institucional da Presidência ganhou os seus poderes devido ao interesse dos Estados em alcançarem resultados eficientes nas negociações, e não porque esta instituição pudesse ser intrinsecamente eficiente.

Nos anos seguintes, as Presidências envolveram-se na resposta política aos desenvolvimentos associados ao processo de integração europeia. A década de 1970 foi marcada pelo aparecimento da CPE e foi particularmente marcada pela evolução da Presidência. Desde então, como salientou Wallace (1985b, p. 3) novas «burdens, functions and opportunities for leverage which were not explicitly part of the initial institutional design», tendo ainda a Presidência ganho um papel *pivot* maior.

O Conselho Europeu de Bruxelas, de dezembro de 1978, de forma a examinar o funcionamento das instituições das Comunidades e a sua performance, criou o comité «*Three Wise Men*», apresentado no Conselho Europeu de Dublin, em Novembro de 1979, tendo começado por assinalar que para melhorar a performance do Conselho, a primeira prioridade é fortalecer o papel dual da Presidência de controlo organizacional e de ímpeto político (Westlake, 1995, p. 39).

Os governos da UE de forma contínua foram ajustando e estendendo as funções da Presidência procurando mais eficiência através do método de cooperação intergovernamental (Tallberg, 2006, p. 9).

Dada a forte gestão central, teve de se dar mais meios para compensar a tendência centrípeta sobre o Conselho. Este tinha a responsabilidade primária para combater a propagação dos Conselhos especializados, a ramificação da relação interinstitucional, os diferentes interesses e comportamentos dos Estados-membros (Westlake, 1995, p. 40).

O relatório *The Three Wise Men* vem reconhecer que o Estado que assume a Presidência tem sobretudo três responsabilidades. Em primeiro, de gestão dos vários Conselhos e do bom trabalho da Comunidade como um todo. Em segundo, a Presidência tem a autoridade para impor a ordem e a disciplina nos Conselhos e nas estruturas subordinadas. Em terceiro, tem necessidade de ter recursos organizacionais e de pessoal de que precisa para realizar as suas tarefas (Westlake, 1995, p. 40).

Este relatório, propiciou mais uma definição «prática, do que legal» das principais tarefas da Presidência⁹². Refere também que a Presidência devia ter um papel similar ao nível do Conselho Europeu, conduzindo os procedimentos, com a combinação certa de versatilidade e sentido de responsabilidade, e assegurando que as conclusões foram registadas nos termos corretos (Westlake, 1995, pp. 40-41).

Foi também identificada a necessidade *vital* do papel de coordenação, a nível horizontal, entre os vários Conselhos especializados e corpos preparatórios; e vertical, através do processo hierárquico (Grupos de Trabalho, COREPER, Conselho). Salientou ainda o papel evidente da Presidência nas relações com outras instituições da Comunidade. A Presidência tem o direito de definir o tom certo e manter os contactos, não apenas ao nível do Conselho, mas através de todas as fases de preparação. Tem igualmente a responsabilidade pela gestão da CPE. Este relatório deu também particular atenção ao papel do Secretariado-geral do Conselho, em especial ao seu Secretário-geral (Westlake, 1995, p. 41).

Jonas Tallberg (2006, p. 9) aponta algumas das descobertas que a sua obra trouxe acerca da Presidência, nomeadamente que esta delegou as funções de gestão da agenda na Comissão Europeia em resposta à diminuição da capacidade desta para ditar a agenda da Comunidade Europeia, e devido a uma fragmentação que se verificava na altura no Conselho, em torno da tomada de decisão, que fez agendas cada vez mais pesadas e descoordenadas.

Na Conferência de Paris, em dezembro de 1974, os Chefes de Estado e de Governo decidiram formalizar os seus encontros e reunir-se de maneira mais regular no âmbito da cooperação política no seio da Comunidade (Vários, 1975. Apud. Calderón et Abeele, 2010, p. 7). Ao lado da criação do Conselho Europeu em 1974, o fortalecimento da Presidência constituída pelos Estados-membros foi a solução principal para garantir a coordenação da agenda política dos órgãos de decisão (Tallberg, 2006, p. 9).

As reuniões/encontros dos Conselhos Europeus tiveram um impacto muito considerável na União. O *Relatório de Tindemans*, concluiu que era necessário «voltar às fontes do poder», plasmadas nas reuniões regulares dos Chefes de Estado e de Governo, que eram então

⁹² «It convenes meetings of the Council of Ministers. It is responsible for the advance preparation of the agenda; for the circulation of the necessary documents; for the allocation of the time at the meeting and the conduct of debate; for the formulation and implementation of decisions. The Presidency's basic duty in this process is simply to get results. To do so it must work with technical efficiency, but also exercise a strong and politically sensitive control of the proceedings. It must select for the agenda the items which are most urgent, important and ripe for handing. It must prevent time-wasting and confusion at the meeting itself. It must urge the debate towards conclusions by using the most appropriate combination of the weapons at its disposal (pressure, mediation, compromise proposals, time-limits, voting)» (*The Three Wise Men*, 1979, p. 36. Apud. Westlake, 1995, p. 41).

necessárias. Porém, o conceito inicial do Conselho Europeu foi ser informal quanto possível (Schoutheete and Wallace, 2002).

Dado o seu papel passado e do crédito acumulado, ele foi fundamental na persuasão dos governos dos Estados-membros mais pequenos⁹³. No entanto, permaneceu ao longo dos anos um elemento de relutância na diplomacia dos Estados de menor dimensão, dado o carácter intergovernamental do Conselho Europeu e o risco de criar um diretório (Schoutheete and Wallace, 2002).

O aparecimento da negociação/mediação foi um elemento produtor de crescimento da complexidade do processo de decisão da Comunidade Europeia, ficando cada vez mais difícil de identificar potenciais acordos e reformas. A Comissão nos primeiros tempos da integração europeia também tinha algumas responsabilidades no âmbito da função da mediação (Tallberg, 2006, p. 9).

Depois dos anos 60 para facilitar a negociação/mediação, a Presidência foi equipada com instrumentos específicos de mediação, nomeadamente a prática de conferências bilaterais, através da qual os Estados-membros oferecem à Presidência informações privilegiadas sobre as linhas de fundo nacionais (Tallberg, 2006, p. 10).

Através do *Relatório de Londres*, aprovado no Conselho Europeu de Londres, a 13 de outubro de 1981, formalizou-se a *Troika*⁹⁴ no âmbito da CPE «if necessary, and if the Tem so agree, the Presidency, accompanied by representatives of preceding and succeeding Presidencies, may meet with representatives of third countries» (EC Bulletin, n.º 11, 1981. Apud. Westlake, 1995, p. 41).

Nos anos 80, é criada uma nova entidade, a *Troika*, encarregada da representação externa das Comunidades. Esta passou a envolver-se nos assuntos e na agenda da Presidência do Conselho, não por 6 meses, mas por um ano e meio, vindo assegurar um maior grau de continuidade e ligação entre as Presidências (Leal, 2008, p. 13).

Esta criação foi devida ao crescimento das tarefas de gestão, executiva e de representação que envolvia a Presidência no âmbito da CPE, a qual representava um encargo pesado para os serviços diplomáticos dos pequenos Estados-membros. Desta forma alargava a responsabilidade, ampliando-a e fortalecendo-a na representação externa da UE, e ampliava as bases no Conselho (Westlake, 1995, p. 41).

⁹³ Ver, a título de exemplo sobre o pequeno Estado: (Almeida, 1990; Goetschel, 1998; Thorhallson, 2000, 2006; Hey, 2003; Nunes, 2006, 2007; Gaspar, 2007; Chong, 2007; Kassimeris, 2009; Maass, 2009; Hermenegildo, 2010, 2011).

⁹⁴ Em 1985, este mecanismo foi adotado e alargado às matérias do Mercado Interno.

No respeitante ao Conselho Europeu, no *Sommet de Stuttgart*, em 1983, os dez Chefes de Estado e de Governo assinaram a declaração solene sobre a UE, onde figuraram, entre outros, a composição e as competências do Conselho Europeu (Communautés Européennes, 1983. Apud. Calderón et Abeelee, 2010, p. 7). O AUE, assinado em 1986, veio dar pela primeira vez, uma base jurídica ao Conselho Europeu, no seu artigo 2.º. Este passou a ser uma instituição formal (criado pelo AUE), sem ser considerado, por sua vez, como uma instituição em parte inteira. Uma vez que este reconheceu formalmente quatro instituições comunitárias, as mesmas que figuravam desde o Tratado de Roma (1957): Parlamento Europeu, Conselho, Comissão Europeia e Tribunal de Justiça (Calderón et Abeelee, 2010, pp. 7-8).

No Conselho Europeu de Stuttgart, em junho de 1983, referindo-se ao *Relatório de Londres* (1981), este procurou criar constantes esforços para incrementar a eficiência da CPE. Desta forma foram feitas duas propostas: fortalecer os poderes de iniciativa da Presidência, de coordenação e de representação na relação com Estados terceiros; fortalecer o apoio operacional apropriado para as sucessivas Presidências, correspondendo ao aumento das tarefas que elas têm para reformar (Communautés Européennes, 1983, p. 26. Apud. Westlake, 1995, p. 42).

Foram assim atribuídas à Presidência tarefas de gestão e de representação fruto da necessidade de reforçar a política externa. Por outro lado, o Conselho Europeu passou a enviar relatórios ao Parlamento Europeu depois das reuniões/encontros, e este é apresentado pelo menos uma vez durante cada Presidência pelo presidente do Conselho Europeu, sobre as tarefas específicas da Presidência. O Conselho Europeu, envia também um relatório anual ao Parlamento Europeu sobre os progressos da UE, dando estes relatórios origem a debates, sendo normalmente o Conselho Europeu representado pelo Presidente (Westlake, 1995, p. 42).

A Presidência passou também a enviar ao Parlamento Europeu no início do mandato o Programa e a apresentá-lo, e no final um relatório com os progressos atingidos. Desta forma, foram introduzidos elementos de responsabilidade (Westlake, 1995, p. 42). O Parlamento tornou-se um ator chave na adoção de legislação, entre os anos de 1980 e 1990, em especial dada a introdução da extensão do procedimento de codecisão, na qual os Estados-membros delegaram poderes de representação e negociação na Presidência (Tallberg, 2006, pp. 209-210).

Todavia, a ideia dos Conselhos Europeus assentava numa possível fórmula diferente dos encontros/reuniões normais do Conselho. As regras dos procedimentos do Conselho não se aplicavam, a composição era também diferente, não tinha uma base nos tratados, havia espaço para exercer o poder e os procedimentos legais não foram implementados. Os Estados-membros não queriam que o Conselho Europeu tivesse uma atividade tão semelhante ao dia-a-dia do

COREPER ou Conselho, mas queriam que esta fosse o mais distante possível do quadro comunitário, embora o Presidente da Comissão tivesse sempre assento no Conselho Europeu. Estes eram assim livres para definir a sua agenda e procedimentos (Schoutete and Wallace, 2002).

Com os desenvolvimentos que o processo de integração europeia teve, nomeadamente com o AUE, este afetou o papel do Conselho da UE, fazendo assim sentido concentrarmo-nos sobre o papel e o impacto na Presidência do Conselho (Kirchner, 1992, p. 64)

Entre os anos 70 e 80 do século passado, os papéis da Comissão e do Conselho foram questionados, dada a confusão de papéis que vinha a ser feita, nomeadamente sobre a máxima: a Comissão propõe e o Conselho dispõe. A Comissão era vista como quase um secretariado do Conselho, e este último como um instrumento do Conselho Europeu. Porém, o papel da Presidência do Conselho contribuía e beneficiava do papel de influência do Conselho Europeu (Kirchner, 1992, p. 90).

As CIG de 1985 e 1991, permitiram uma maior consolidação do papel da Presidência e trouxeram numerosos desenvolvimentos. Nos anos 90, através do TUE, criaram-se novos papéis para a Presidência e paralelamente para o Secretariado-geral do Conselho. A Presidência tinha de organizar e dirigir as negociações, por outro lado, era esperado que trouxesse uma visão e procurasse consensos (Kirchner, 1992, p. 90; Westlake, 1995, pp. 42-43)⁹⁵.

Também neste período, desenvolveu-se a liderança de Jacques Delors e uma Comissão mais assertiva. Delors viu no AUE a possibilidade de lançamento do Mercado Interno. Este permitiu seguir uma rápida sucessão de novas propostas para um novo pacote financeiro compreensivo («Pacote Delors I»), no sentido de vir a criar uma União Económica e Monetária (UEM) e propostas para criação de um Espaço Económico Europeu. Com estas iniciativas, a unificação alemã, com as duas CIG's que dariam origem ao TUE⁹⁶, a abertura aos países da Europa central e de leste, a Comissão passou a ter um papel de direção crucial. Mas a Comissão não poderia cumprir as suas tarefas sozinha, necessitava, da contrapartida para entregar aos Estados-membros, e isso só poderia ser feito com a Presidência (Westlake, 1995, p. 43): «neither institution working alone could provide the Community with the leadership that it needed: both together could and did» (Ludlow, 1995, p. 154).

⁹⁵ Ver também sobre a influência das Presidências durante as CIG's: (Svensson, 2000).

⁹⁶ O desenho da UEM foi feito pela Comissão, e da União Política, pela Presidência (luxemburguesa) com o Secretário-geral do Conselho, através de uma equipa de redação de funcionários do Secretariado do Conselho e da Representação Permanente do Luxemburgo (Westlake, 1995, p. 43, nota de rodapé n.º 5).

As matérias então tratadas na Comunidade tinham grande importância e eram muito impulsionadas pela Comissão (e o seu Presidente), tendo sido tomada a decisão pelas Presidências luxemburguesa, holandesa e inglesa de iniciar um «Programa» de Presidência no âmbito das matérias do Mercado Interno em 1985-86, que acabou por se manter nas Presidências seguintes (Kirchner, 1992, p. 101).

As inovações do AUE afetaram o papel do Conselho Europeu no processo de decisão, restaurando também a máxima original da relação entre a Comissão e o Conselho. Com efeito, o papel da Comissão no que concerne ao papel de iniciativa e de mediador foi fortalecido, passando o Conselho a ter de decidir mais rápido e de forma mais frequente, e forçando o Conselho Europeu ao papel final de árbitro (Kirchner, 1992, p. 90).

O AUE podia ter limitado também o papel da Presidência do Conselho como iniciador, bem como o seu poder de mediação e de influência no processo de tomada de decisão. Por sua vez, reforçou os poderes da Comissão e do Parlamento Europeu, sobretudo pela introdução da votação por maioria num conjunto de matérias relativas ao mercado interno. Todavia, o AUE veio também dar mais ênfase à Presidência, no seu papel político e de representação, incrementado pela importância europeia na arena política, a qual trouxe mais responsabilidades para a Presidência (Kirchner, 1992, p. 90; Leal, 2008, p. 13; Fernández, 2008, p. 14).

As dinâmicas de mudança, nomeadamente as relativas ao AUE, as mudanças de regime na Europa de Leste, a unificação alemã e o conflito do Golfo, levaram a que as negociações durante as duas CIG (UEM e União Política) tivessem estimulado a criação de medidas inovadoras pelas Presidências ocorridas entre 1990 e 1991 (Kirchner, 1992, pp.116, 122-146; Fernández, 2008, pp. 14-19).

Kirchner (1992, p. 128), refere-se ao trabalho então desenvolvido das Presidências durante as CIG da seguinte forma: «Often the Commission and Council presidencies work closely together but occasionally the two are at loggerheads or pursue different objectives. (...) Presidents cannot blatantly pursue national interests. They must try to arbitrate amongst competing interests and seek to carry at least a majority of member states. Mediating and building packages is thus one of the main tasks of a Presidency».

A criação da CPE já tinha resultado num salto qualitativo e quantitativo das funções da Presidência, com o AUE, mas acima de tudo, com o Tratado de Maastricht, foram criadas novas tarefas e deveres (Westlake, 1995, p. 43).

Com a UEM a Presidência passou a ser um interlocutor maior, vis-à-vis com o Parlamento Europeu, e também com a nova instituição, o Banco Central Europeu (BCE). A Presidência participava nos encontros/reuniões do Conselho de gestão, relativos ao BCE, e podia submeter uma monção para deliberação. O Conselho, através da Presidência, informava o Parlamento Europeu acerca das linhas guia, sendo que o desenho destinava-se implicitamente a que fosse feito pela Presidência (Westlake, 1995, p. 44).

No âmbito da PESC, a Presidência passou a combinar os deveres de representação vis-à-vis com Parlamento (incluindo a informação e consulta) com outros Estados/Organizações, embora com o suporte que a *Troika* lhe fornecia. No tocante à Justiça e Assuntos Internos, a Presidência tem um papel similar de deveres de representação vis-à-vis com Parlamento Europeu (Westlake, 1995, p. 44).

O Tratado de Maastricht atribuiu pela primeira vez à Presidência rotativa do Conselho um papel de primazia na PESC, a esta cabia representar a União em todas as matérias relevantes desta política. Com efeito, a Presidência do Conselho era assistida pela Presidência precedente e seguinte. O Tratado de Amesterdão veio mudar este sistema de colaboração em matéria de política externa impondo uma verdadeira *Troika* em matéria PESC. A partir de 1997, o MNE do país que assegura a Presidência do Conselho é assistido não apenas por um Comissário europeu com a pasta das relações externas, mas igualmente pelo Secretário-geral do Conselho e Alto Representante para a PESC. Desta forma, só a Presidência seguinte podia assistir a Presidência em exercício⁹⁷ (Tallberg, 2006, p. 88; Calderón et Abeele, 2010, p. 11).

Com estas políticas o papel da Presidência do Conselho cresceu em termos de influência e na forma mediática. O seu papel de gestão/administração foi incrementado, e manteve o seu papel de inovação ligado às áreas políticas e de criação de novas agendas políticas (Kirchner, 1992, p. 140).

Com o AUE os procedimentos assentavam na cooperação, e com o Tratado de Maastricht, os procedimentos tinham por base a codecisão, que juntamente introduziu novos procedimentos com consequências de longo alcance para todas as instituições em ambos os níveis organizacionais e políticos (Westlake, 1995, p. 44).

Estes novos procedimentos tiveram também consequências para as Presidências, nomeadamente, através do conjunto de novos atores que passaram a existir ao nível da representação a vários níveis ministeriais, mas também em termos de tarefas políticas. Desde então, a Presidência liderou as negociações a favor do Conselho. Foram também introduzidas

⁹⁷ Ver: Tratado de Amesterdão, artigo 18, ponto 3 e 4. Tratado de Nice, artigo 18.

novos aspetos, para além das tarefas tradicionais de construção de consensos da Presidência, de criar compromissos entre as delegações dos Estados-membros, mas também entre estes e as delegações parlamentares, que podem estar divididas internamente (Westlake, 1995, p. 44).

Com o decorrer do tempo as reuniões especializadas do Conselho Europeu, evoluíram para reuniões/encontros informais. A primeira durante a Presidência espanhola em 1995, para discutir alguns temas da CIG. Estes são mais pequenos que os Conselhos formais. Em teoria destes não resultavam conclusões, mas por vezes, eram feitas declarações, não muito diferentes das conclusões dos Conselhos Europeus (Schoutheete and Wallace, 2002).

Outra das evoluções foi para os encontros/reuniões dos Conselhos temáticos. Em Tampere, 1999, ocorreu um no âmbito da Justiça e Assuntos Internos e outro sobre Assuntos Económicos e Sociais, em março de 2000, durante a Presidência portuguesa, entre outros. A diferença para os Conselhos «não temáticos» não é óbvia (Schoutheete and Wallace, 2002).

Criaram-se também os encontros/reuniões de emergência. Dada a importância que o Conselho Europeu adquiriu no âmbito processo tomada de decisão da UE e a importância crescente dos temas de política externa para a União, passou a ser inevitável a dificuldade que poderia advir para as respetivas agendas, sobretudo porque este órgão passou a ter de se pronunciar sobre crises que iam ocorrendo, como foi por exemplo, por causa dos atentados de 11 de setembro de 2001 (Schoutheete and Wallace, 2002).

Como referiu Schoutheete e Wallace (2002) o facto de a União ter um organismo intergovernamental com poderes elevados pode contribuir substancialmente para fazer da UE mais supranacional. Este é um dos muitos paradoxos que compõem a instituição⁹⁸.

Uma componente central desta estratégia foi a introdução na década de 1980, do Programa da Presidência, pela qual os governos que assumissem a Presidência passaram a atribuir prioridades às questões da agenda política e a estruturam as agendas das reuniões para esse fim (Tallberg, 2006, p. 9).

Outra das novidades deste período foi o uso do «*Triologue*», constituída pelo Conselho, Comissão e Parlamento. O Conselho não era a única instituição com responsabilidade e a necessitar de uma cooperação mais estreita, e a procurar uma centralização da função de gestão (Westlake, 1995, p. 44).

Esta prática começou a ser usada por causa da esfera política do orçamento, que teve bons efeitos desde a década de 1980. O «*Triologue*» é um encontro entre os Presidentes do

⁹⁸ Ver acerca deste debate: (Fernández, 2008).

Conselho, Comissão e do Parlamento, tendo sido posteriormente institucionalizado, com encontros/reuniões de base semanal. Este é assim um importante instrumento de gestão. Sendo que os eventos externos encorajaram o uso deste instrumento (Westlake, 1995, p. 44).

O Tratado de Maastricht introduziu duas novidades ao estatuto do Conselho Europeu. Estabeleceu, que o presidente desta instituição é o Estado-membro que exerce a Presidência rotativa do Conselho da UE. Desta forma, é assim reconhecido o duplo chapéu da Presidência semestral da UE: Presidência das pastas do Conselho de Ministros e do Conselho Europeu. Por outro lado, este Tratado vem clarificar igualmente as competências atribuídas a esta instituição, todos os dias excluídas das instituições comunitárias (Calderón et Abeelee, 2010, p. 8). Os Tratados de Amesterdão e Nice, em diferentes graus, vieram incrementar a relevância da Presidência e a sua continuidade, bem como a formalização do processo em várias funções (Leal, 2008, p. 13).

Todavia, o Conselho Europeu mantinha-se como uma instituição com um estatuto especial até ao Tratado de Lisboa. O Tratado de Amesterdão, não fez mais do que detalhar as competências do Conselho Europeu⁹⁹. O Tratado de Nice prevê, por razões de eficácia organizacional, a cidade de Bruxelas, como o único lugar dos *Sommets* de Chefes de Estado e de Governo dentro do contexto de uma Europa alargada (Conselho Europeu, 2002. Apud. Calderón et Abeelee, 2010, p. 8).

No decurso do Conselho Europeu de Sevilha de 2002, os quinze chefes de Estado e de governo fizeram referência, no anexo II (referente ao Conselho/Presidência) das conclusões do Conselho Europeu, ao princípio da cooperação entre Presidências, não apenas para as matérias relevantes unicamente da PESC, como no Tratado, mas também para todos os *dossiers* suscetíveis de serem «cavalos de batalha» entre dois semestres presidenciais (Calderón et Abeelee, 2010, p. 13).

O Tratado Constitucional, entretanto rejeitado, previa inovações que iam afetar fortemente a Presidência, mas o Tratado de Lisboa, acabou por recuperar as grandes inovações respeitantes a estas matérias, em relação às mudanças de natureza e de funcionamento da Presidência, de forma a adaptá-la à nova realidade (Leal, 2008, p. 13).

O Tratado Constitucional, atribuía ao Conselho Europeu a competência de definição das orientações e prioridades políticas gerais da União, mas sem exercer função legislativa (n.º 1, do Art.º I-21.º, do Tratado Constitucional). Este passaria a ser composto pelos Chefes de Estado ou de Governo dos Estados-membros, pelo seu Presidente e Presidente da Comissão Europeia, além

⁹⁹ Artigo J.3 do TUE e artigo 109 Q do TCE.

do Ministro dos Negócios Estrangeiros participar nos seus trabalhos (n.º 2, do Art.º I-21.º, do Tratado Constitucional). Caberia à nova figura criada, o Presidente do Conselho Europeu, convocar o Conselho Europeu ordinário de forma trimestral e extraordinário, sempre que uma situação o exija (n.º 3, do Art.º I-21.º, do Tratado Constitucional).

No Art.º I-22.º, do Tratado Constitucional, estavam elencadas as competências do Presidente do Conselho Europeu, que tem como função, entre outras, presidir e dinamizar os trabalhos do Conselho Europeu, representar a União em matéria de política externa e de segurança comum, sem prejuízo das atribuições do Ministro dos Negócios Estrangeiros.

Em relação à Presidência do Conselho, estas «com excepção da dos Negócios Estrangeiros, é assegurada pelos representantes dos Estados-membros no Conselho, com base num sistema de rotação igualitária em conformidade com as condições estabelecidas numa decisão europeia do Conselho Europeu. O Conselho Europeu delibera por maioria qualificada» (n.º 7, do Art.º I-24.º, do Tratado Constitucional).

Todavia, «o Presidente do Conselho Europeu e o Presidente da Comissão não participam nas votações do Conselho Europeu» (n.º 4, do Art.º I-25.º, do Tratado Constitucional). As atribuições do Presidente do Conselho Europeu ficam assim limitadas a funções essencialmente executivas e de representação, sem direito de voto, isto é, de decisão.

O Tratado de Lisboa recupera a antiga formulação do projeto do Tratado Constitucional¹⁰⁰ e introduz duas novidades maiores ligadas ao Conselho Europeu: (1) pela primeira vez é considerado como uma instituição de parte inteira (artigo 13, do Tratado de Lisboa) com o seu próprio regulamento interno, adotado a 1 de dezembro de 2009, que, de acordo com do regulamento interno do Conselho da UE¹⁰¹, estabelece as regras de funcionamento do Conselho Europeu¹⁰²; (2) o Conselho Europeu passa a designar o seu próprio presidente permanente, distinto da Presidência rotativa do Conselho, eleito por um período de dois anos e meio, segundo a modalidade do mandato da Comissão, renovável uma vez (artigo 15 do Tratado de Lisboa) (Calderón et Abeebe, 2010, p. 8).

A criação desta nova função não foi feita sem dificuldade. Os países do Benelux opuseram-se no decurso da Convenção europeia e do projeto de Constituição. Segundo Christian Franck (2009), a 4 dezembro de 2002, os Primeiros-ministros destes países declaram que «n’accepteraient jamais un président du Conseil de longue durée, qui n’aurait plus de fonction

¹⁰⁰ Cf. Nomeadamente os artigos I-21 e I-22 do Tratado Constitucional.

¹⁰¹ Decisão do Conselho Europeu de 1 de dezembro de 2009, relativo à adoção do seu regulamento interior.

¹⁰² Decisão do Conselho Europeu de 1 de dezembro de 2009, relativo à adoção do seu regulamento interior.

nationale. [Ils s’opposaient ainsi] de façon catégorique, à l’idée d’une présidence durable qui rompe avec les rotations semestrielles et qui place à la tête du Conseil Européen une personnalité dont la tâche exclusive serait, non de décider lui-même, mais de stimuler la prise, de décision au sein du club de chefs d’État et de gouvernement et de représenter l’Union dans les rencontres au plus haut niveau» (Apud. Calderón et Abeelee, 2010, pp. 8-9).

A posição de Portugal sobre esta questão tinha sido exposta já no âmbito da revisão da CIG para a revisão do TUE, a qual defendeu no atinente à Presidência o seguinte: «a rotatividade da presidência e a igualdade das condições do seu exercício por todos os Estados da União constituem um corolário da sua igualdade soberana, sendo um dos elementos que maior importância assume em termos de visibilidade junto das opiniões públicas dos Estados» (MNE, 1996b, p. 20).

Portugal, juntamente com a Irlanda e o Benelux, integrava um grupo de pequenos países, em que defenderam no Conselho Europeu de Copenhaga, o fortalecimento da cooperação entre sucessivas Presidências, a qual devia ser melhor explorado de forma a eliminar as fraquezas do então sistema «Sevilha plus» (Vanhoonacker and Schout, 2003a, p. 10).

Na reunião informal de 19 de novembro de 2009, os chefes de Estado e de governo chegaram a um acordo por unanimidade tendo em vista nomear Herman Van Rompuy, Presidente do Conselho Europeu. Como Herman Van Rompuy assinalou é indispensável que o Presidente permanente da União deverá coordenar o seu mandato com as diferentes presidências rotativas do Conselho de Ministros, pois para ser eficaz, o Conselho Europeu precisa de ser «alimentado» pelas diferentes formações do Conselho de Ministros da UE. É vital que se estabeleça, entre o Presidente do Conselho Europeu e a Presidência rotativa do Conselho, uma cooperação estreita e constante, como ficou sublinhado no site do Conselho da UE¹⁰³ (Calderón et Abeelee, 2010, p. 8).

Estas alterações não foram aplicadas nem tiveram qualquer consequência no exercício das Presidências portuguesas do Conselho, dado que estas realizaram-se antes do Tratado de Lisboa.

Com a introdução do Presidente permanente do Conselho Europeu, o Tratado de Lisboa, não fez desaparecer a lógica da Presidência rotativa do Conselho. Segundo o artigo 16.9 do TUE, a qual introduz duas características do exercício da Presidência rotativa: a sucessão de Presidências seguirá um sistema de rotação igual entre Estados-membros; o Estado-membro que

¹⁰³ Conselho da UE (2010), “Ano de renovação”. Disponível em: <http://consilium.europa.eu/homepage/highlights/year-of-renewal?lang=pt>. Consultado em [10/04/2012].

exerce a Presidência preside a todas as formações do Conselho, à exceção da formação de assuntos externos (Calderón et Abeelee, 2010, p. 9).

A instauração da rotação de papéis pelo Tratado de Roma, a organização dos semestres presidenciais não parou mais de evoluir. Em Maastricht, na Europa dos doze, a rotação de papéis foi exercida por cada Estado-membro segundo a ordem específica fixada no tratado¹⁰⁴. De Amesterdão a Lisboa, dentro do contexto de uma UE alargada, o Conselho fixou a ordem das Presidências, tendo em conta uma lógica de alternância entre grandes e pequenos Estados¹⁰⁵. Neste contexto, a decisão do Conselho de 2007, fixou a ordem do exercício da Presidência do Conselho até 2020¹⁰⁶ (Calderón et Abeelee, 2010, p. 10).

Porém, «before Lisbon, only the rotating presidency had the formal legitimacy to lead the policy-shaping process» (Lehne, 2012, p. 4). Foi o Tratado de Lisboa, que fez pela primeira vez, dentro de um texto de direito primário, referência a esta lógica geográfica de rotação igualitária dos Estados-membros, tendo em conta as suas diversidades e equilíbrios geográficos no seio da União¹⁰⁷ (Calderón et Abeelee, 2010, p. 10).

O artigo 16.9 do Tratado de Lisboa e a declaração anexa ao Tratado precisam que o Estado que exercer a Presidência rotativa, preside às formações do Conselho, expeto à de assuntos externos. Esta é outra grande novidade do Tratado de Lisboa que atribui a Presidência desta formação do Conselho ao Alto Representante da UE para os negócios externos e a política de segurança/Vice-presidente da Comissão (Calderón et Abeelee, 2010, pp. 10-11).

O «Trio» das Presidências constitui a outra grande novidade que o Tratado de Lisboa trouxe em relação ao funcionamento da Presidência rotativa do Conselho. As três Presidências sucessivas têm de colaborar e cooperar de maneira estreita, nomeadamente através da elaboração de um programa comum, previsto para o período do exercício. Todavia, o Tratado de Maastricht, em 1992, já tinha introduzido, pela primeira vez, o princípio de «continuidade das Presidências» em matéria PESC, a que nós consideramos como antecâmara da ideia do «Trio», pois segundo o artigo J.5 do TUE, a Presidência é assistida, em qualquer caso, pelo Estado-membro que exerce a Presidência precedente e por aquele que exercerá a presidência seguinte. A Comissão é plenamente associada a estes trabalhos/tarefas. O Tratado de Amesterdão mudou

¹⁰⁴ Ver: artigo 146, Tratado que institui a CEE.

¹⁰⁵ Ver: artigo 203, Tratado que institui a CEE.

¹⁰⁶ Decisão do Conselho de 1 de janeiro de 2007, fixa a ordem de exercício da Presidência do Conselho. Quadro, p. 14.

¹⁰⁷ Declaração do Artigo 16, parágrafo 9, do TUE respeitante à decisão do Conselho Europeu relativo ao exercício da Presidência do Conselho.

este sistema de *Troika*, conservando o princípio de assistência entre a Presidência em exercício e a seguinte (Calderón et Abeele, 2010, p. 13).

A análise da evolução da Presidência mostra que ao contrário das expectativas dos seus criadores, esta evoluiu a partir de uma tarefa administrativa para a função de liderança, fornecendo a todos, em moldes iguais a oportunidade para orientar os trabalhos do Conselho e dos assuntos externos. Assim, surgiu um desequilíbrio, da qual particularmente os grandes Estados – não estavam interessados em perder poder para um grupo crescente de pequenos países, que eles queriam dirigir. Sendo essa também uma das razões que levou às mudanças institucionais da Presidência, dado que até esse momento, esta tinha sido aceite sem controvérsia e manteve-se essencialmente por reformar, nas sucessivas revisões dos Tratados (Bunse, 2009, pp. 19-32), até ao Tratado de Lisboa.

Com o decorrer do tempo a Presidência inesperadamente evoluiu para uma instituição com funções importantes de liderança e oportunidades para a formulação de políticas públicas. De acordo com a Teoria do Novo Institucionalismo, duas razões explicam esta transformação: mudança no poder relativo dos atores, desde o momento da conceção das instituições da UE e dos desenvolvimentos no ambiente político, colocando novos desafios às formas institucionais existentes (Bunse, 2009, p. 32).

A evolução da Presidência reflete o processo pelo qual os governos dos Estados-membros procuraram formas mais eficientes de negociação (Tallberg, 2006, p. 15). Bem como responder às exigências dos contextos nacionais e europeus, de forma a garantir e salvaguardar os interesses dos diferentes Estados.

2. Desenvolvimento e importância institucional da Presidência

A Presidência não é uma instituição, nem um corpo, mas uma função e «*Office*» fundamental para o bom funcionamento do Conselho (Westlake, 1995, p. 37). Sendo um assunto «familiar» (Wallace, 1993, p. 45) para quem trata as temáticas da integração europeia. Contudo, para Vanhoonacker e Schout (2003a, pp. 4-5) é um corpo complexo e não uma instituição¹⁰⁸, no sentido estrito da palavra, em que a cada seis meses existe um Estado-membro diferente que formula o seu papel de forma distinta. Por sua vez, para Ludlow (1995) a Presidência é uma função dentro do Conselho, representando uma parte da complexidade institucional da UE (Bjurulf's, *et. al.*, 1999, p. 1).

¹⁰⁸ Formalmente as Instituições da UE eram cinco: Parlamento Europeu, Conselho, Conselho Europeu, Tribunal Europeu de Justiça, Tribunal de Contas.

De acordo com Kirchner (1992) e Fernández (2008) a Presidência do Conselho é um nexó entre as políticas nacionais e da UE, e o seu papel reflete a combinação destes dois interesses. Para Bunse (2009, p. 39) esta é um híbrido peculiar, entre a vertente intergovernamental e supranacional¹⁰⁹. É intergovernamental, na medida em que a Presidência reflete a importância dos atores nacionais e as negociações interestaduais no processo de decisão da UE. As reuniões do Conselho são presididas por elementos do Estado-membro que assume a Presidência, cuja sua *raison d'être* é normalmente a de negociar acordos que melhor reflitam as preferências nacionais. Podendo assim, as Presidências individuais ser vistas como atores políticos. Por sua vez, é supranacional na forma de operar e como instituição de direito próprio. A Presidência, combina tarefas contraditórias, ou seja, preocupações com setores específicos nacionais com a norma da imparcialidade. Para Westlake (1995, p. 50), a Presidência é um excelente exemplo do fenómeno particular da UE, na qual a previsão nos Tratados é mínima, apenas revelando uma pequena parte das funções formais da Presidência, pese embora as suas funções tenham crescido organicamente.

Em teoria, o objetivo do estabelecimento da Presidência foi aumentar a coordenação na formulação das políticas da UE. Na prática, embora a Presidência assegure a continuidade dos trabalhos, pode também permitir uma maior influência sobre as políticas da União, ainda que de curto prazo (Sherrington, 2000, p. 41). Esta apresenta simultaneamente uma oportunidade para os Estados colocarem na agenda as suas prioridades políticas; e um desafio, devido à necessidade destes terem de obter o apoio necessário dos outros parceiros de forma a prosseguir as suas prioridades (Kirchner, 1992, p. 7; Schmuck, 1993, p. 10).

O Conselho Europeu tem uma importância crucial para a Presidência: porque representa uma participação de alto nível; é um veículo importante, através do qual a Presidência consegue desenvolver a função de mediação, dada a estreita colaboração com a Comissão, uma vez que é ela que tem formalmente o direito de iniciativa política e legislativa; é a ocasião onde o sucesso europeu pode ser apresentado aos seus eleitores e cidadãos (Kirchner, 1992, p. 7; Schmuck, 1993, p. 10).

O Conselho Europeu existe como forma de fortalecer a posição do Conselho no processo de tomada de decisão (Sherrington, 2000, p. 40). Contudo, as condições económicas e políticas favoráveis também são importantes, a qual é mais fácil conduzir as negociações durante estes períodos, do que em períodos de recessão; os países são também mais recetivos para o compromisso depois de eleições gerais do que antes (Kirchner, 1992, pp. 7-8).

¹⁰⁹ Ver acerca da evolução da Presidência e do debate teórico acerca do mesmo: (Allerkamp, 2007; Fernández, 2008).

Contudo, este órgão viu o seu estatuto aumentado, devido ao incremento das atividades políticas da UE e ao maior peso que as decisões têm sobre os Estados-membros. Por acréscimo, o papel da Presidência foi incrementado depois da formalização das sessões do Conselho Europeu, em 1974, e do subsequente reconhecimento dado ao Conselho Europeu pelo AUE (Sherrington, 2000, p. 41).

Para os pequenos Estados, cuja capacidade para contribuir para o curso da integração europeia pode ser restrita, a Presidência surge como oportunidade particularmente importante para estes influenciarem a agenda da UE e colocarem-se em destaque na cena política europeia e internacional (Kirchner, 1992, pp. 90-91; Weiler, 1999, p. 111; Bjurulf's, *et. al.*, 1999, p. 1; Warntjen, 2008; p. 334; Calderón et Abeele, 2010, p. 5). Esta pode ter vantagens em ser assumida por um pequeno Estado, dado que podem facilmente desempenhar um papel de mediador, porque frequentemente não tem um interesse investido em particular no campo político e podem, portanto, procurar encontrar um objetivo de compromisso, que os grandes Estados-membros nem sempre podem (Weyland, 1993, p. 20; Elström, 2003c; Bunse, 2009).

O significado da Presidência para os Estados-membros variou ao longo do processo de integração europeia, de acordo com as transformações da instituição, e da forma como esta procurou conduzir o seu papel institucional. Por outro lado, a importância que a Presidência representa para os Estados também variou, em função da posição que esta ocupa num determinado momento no sistema político europeu (Fernández, 2008, pp. 7 e 25).

Importa de forma sintética e em guisa de introito referir alguns fatores que caracterizam a Presidência, bem como algumas das limitações que se lhes impõem. Desta forma, cinco importantes fatores caracterizam o seu papel (Schmuck, 1993, pp. 8-9):

- 1- é a Presidência que organiza o trabalho, prevê as prioridades, define a agenda, prepara o trabalho do dia-a-dia nos vários níveis do Conselho;
- 2- dá início às propostas políticas. Todas as Presidências têm interesses específicos e prioridades. Por exemplo, a Presidência portuguesa tinha interesse nas relações com a América Latina;
- 3- possivelmente é o papel mais importante, o de ser mediador nas negociações. A Presidência deve promover ativamente compromissos;
- 4- a Presidência é a porta-voz das Comunidades Europeias/UE no mundo. É uma função muito prestigiante, e requer a representação da União, por exemplo na ONU;

5- as Comunidades tornaram-se cada vez mais um ponto focal para o mundo durante os conflitos internacionais, nesses casos a Presidência necessitou de assumir a liderança. A Presidência é percebida como uma função e elemento importante na integração europeia.

Também se impõem algumas limitações ao seu papel (Schmuck, 1993, p. 9):

- 1- por causa de sua base legal, a Presidência não pode forçar os outros a fazer algo que eles não querem fazer;
- 2- o curto período no exercício da Presidências. Seis meses é um período curto para realizar tarefas importantes;
- 3- problemas administrativos, especialmente para os pequenos Estados-membros, que tem problemas de reunir todos os especialistas e vários comités. Apesar do apoio do Secretariado, cujo papel devia ser aumentado. Sendo que os eventos externos são um dos fatores, para os quais é preciso maior apoio¹¹⁰.

O desenho institucional da Presidência foi uma das questões que foi ganhando eco nos debates europeus oscilando entre um carácter mais supranacional ou intergovernamental, como já o descrevemos na histórica e evolução da Presidência.

Com efeito, configuram-se algumas hipóteses: a rotação entre Estados-membros, e a eleição de um representante estatal ou de um funcionário supranacional. A cada uma correspondem formas de controlo e mecanismos dos Estados colocarem num «lugar» e num «espaço» a defesa dos seus interesses, tendo os Estados-membros optado inicialmente pelo primeiro modelo (Tallberg, 2006, p. 5).

A primeira Presidência rotativa do Conselho e o seu *Office* foram estabelecidos na década de 1950 na altura não possuía qualquer poder político. Esta foi criada como uma reacção aos acontecimentos, e não com base numa criação moderna e convencional (Tallberg, 2006, p. 43). Neste período, a Presidência tinha funções de natureza intergovernamental, de *low-profile*, sendo que as suas competências estavam limitadas e eram basicamente de natureza administrativa. Estas funções eram simples e tinham uma pequena organização formal da antiga CECA, sendo a importância sobretudo simbólica para os Estados-membros, pois o mandato presidencial não envolvia grandes responsabilidades. Era especialmente um mecanismo para assegurar uma representação equitativa dentro do Conselho (Fernández, 2008, p. 7).

¹¹⁰ Em Portugal, por exemplo, os vários funcionários esperavam que nada ia acontecer na antiga União Soviética durante a sua Presidência, porque não tinham realmente a experiência necessária para lidar com a gestão do conflito nesta região (Schmuck, 1993, p. 9).

O Tratado de Roma deu ao Conselho de Ministros o poder de decidir e à Comissão o de propor. Contudo, De Gaulle diminuiu o papel da Comissão na década de 1960 e fortaleceu o papel do Conselho, a qual viu a sua estrutura ser aumentada na década seguinte (Kirchner, 1992, p. 2).

Devido à recessão económica, ao alargamento da Comunidade Europeia e à competição internacional, levaram a um crescimento das estruturas do Conselho, a qual envolviam o papel do COREPER, a emergências de Conselhos técnicos, a sucessão de Cimeiras pelos Conselhos Europeus, o crescimento do Secretariado-geral do Conselho, o progresso da Presidência do Conselho, e o fortalecimento da implementação do procedimento de controlo pelo Conselho na legislação da Comunidade Europeia, através da instância dos Comitês Regulatórios (Kirchner, 1992, p. 2).

Por outro lado, as mudanças no ambiente internacional¹¹¹, a inadequação das instituições, o incremento das atividades da Comunidade, a harmonização e padronização da tecnicidade, e o crescimento do número de Estados, de seis para doze¹¹², foram a principal razão para a Presidência do Conselho ter um papel maior nos assuntos da Comunidade Europeia (Kirchner, 1992, p. 71).

Para Simone Bunse, (2009, pp. 32-34) a Presidência cresceu de importância: devido à perda de poder da Comissão; devido à institucionalização do Conselho Europeu e das suas reuniões regulares; sucessivas rondas de alargamento, contribuíram para o aumento do papel de mediador da Presidência e para uma maior importância do Conselho Europeu; este papel de mediador aumentou ainda mais, com o crescimento da importância do Parlamento Europeu e a sua transformação em colegislador.

O Conselho de Assuntos Gerais consistia num fórum dos MNE para coordenar os assuntos dos Conselhos de Ministros e o desenvolvimento institucional. Os Conselhos Técnicos, com políticas específicas da área, como seja por exemplo, o de Ministros da Agricultura. Porém nem o Conselho de Assuntos Gerais nem os Conselhos Técnicos foram suficientemente capazes de improvisar a tomada de decisão levando a que os problemas fossem conduzidos para o nível de Chefes de Estados e Governo, ou seja, o Conselho Europeu, e conduzindo assim um envolvimento mais ativo durante os seis meses da Presidência, e a reforçar que estes dois órgãos estão interligados (Kirchner, 1992, pp. 2 e 72).

¹¹¹ Na década de 1970, a crise da Organização de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), as disputas comerciais e a desordem monetária, tendiam a exacerbar as diferenças entre os interesses nacionais (Kirchner, 1992, p. 72).

¹¹² Recorde-se que durante a primeira Presidência portuguesa, as então Comunidades eram constituídas por 12 Estados, na segunda, por 15 Estados, e na terceira por 27 Estados-membros. Atualmente a União tem 28 Estados-membros.

No início estava entrincheirada em dois princípios chave. O primeiro, era da representação do Conselho, que era assumida por um Estado-membro de forma periódica, em vez de uma representação coletiva. O segundo, estava ligado com o facto de todos os Estados-membros ocuparem de forma rotativa o cargo, independentemente da sua dimensão, poder económico ou peso político (Westlake, 1995, p. 37).

Na sua origem a Presidência tinha funções modestas, nomeadamente ao nível dos Tratados das Comunidades Europeias, sendo o seu papel primariamente organizacional (Kirchner, 1992, p. 72; Dankert, 1992, p. 3; Westlake, 1995, p. 37). A importância da Presidência do Conselho no processo de decisão necessitou de várias revisões das suas funções, que foram sendo acumuladas ao longo do tempo, em cooperação com outras instituições da Comunidade Europeia e com os constrangimentos em que ia operando (Kirchner, 1992, p. 71).

Segundo Wallace (1985b, p. 2), a certo tempo os Tratados passaram a atribuir mais responsabilidade a quem presidia às reuniões dos Conselhos, mais do que as modestas responsabilidades que tinham sido concedidas à Presidência rotativa de três meses do Conselho Especial da CECA, desde 1952.

Ludlow (1995, p. 145) refere que a ideia dos pais fundadores continuava presente e «whose influence did not depend on whether or not their country held the Presidency masked the need for institutionalized political leadership within the Council and as a result delayed the emergence of the Presidency as a conspicuous player in its own right».

A Presidência pode ser descrita como um corpo que foi crescendo de estatuto mais pelo padrão do que pelo seu desenho institucional (Tallberg, 2006, p. 43). O AUE deu à Presidência do Conselho oportunidades adicionais de forma a desempenhar um papel maior e mais efetivo no processo de decisão europeu (Kirchner, 1992, p. 115).

Continua o mesmo autor, referindo que «however, whilst the overall impact of the Council Presidency on EC decision-making cannot easily be assessed, a distinction should be made between the management and mediating performance of the Council Presidency in legislative terms on the one hand, and its performance as an innovator for new policies on the other» (Kirchner, 1992, pp. 115-116).

Apesar das mudanças institucionais e do aumento da importância da Presidência, para Helen Wallace (1993, p. 45), as suas funções mantiveram-se inalteradas em alguns aspetos e, apesar das pressões para que estas crescessem, a natureza da Presidência não teve mudanças substanciais. Originalmente a Presidência consistia em presidir às reuniões do Conselho,

posteriormente foi adquirindo e incrementou a sua importância, porque não era clara a sede da governação na Comunidade, dadas as estranhas relações entre o Conselho e a Comissão. Sendo que houve uma difusão de poderes e responsabilidades espalhados por todos os membros da Comunidade.

Segundo a interpretação funcionalista, a Presidência desenvolveu-se como um gabinete administrativo insignificante, assente numa plataforma de poder político (Tallberg, 2006, p. 43). No entanto, a Presidência assumiu papéis importantes de liderança, não só por causa das mudanças no poder relativo das instituições comunitárias, mas também porque a UE aprofundou e ampliou a sua abrangência política (Bunse, 2009, p. 34).

O papel da Presidência foi afetado pelo incremento da votação por maioria pelo AUE. Este aumento deveu-se muito à implementação do programa do Mercado Interno, que obrigou a Presidência a ter de assumir um conjunto mais vasto de gestão de atividades, de *agenda-setting* e de negociação. Por outro lado, dado o aumento da vertente social, monetária e da cooperação em política externa, pelo AUE, levou a Presidência a ter de se empenhar mais no seu papel de *agenda-setting* (Kirchner, 1992, p. 114; Bunse, 2009, p. 34)¹¹³.

O crescimento da atividade legislativa do Conselho¹¹⁴, o aumento do número de Conselhos setoriais e a preparação de Grupos de Trabalho, conduziram ao incremento substancial das tarefas organizacionais da Presidência. Desde o AUE e com o Tratado de Maastricht, não foram apenas o aumento do número de decisões da UE, mas também a complexidade dos temas, que levou a uma maior dependência e aumento dos Grupos de Trabalho (Bunse, 2009, p. 35).

No entanto, o aumento dos Conselhos setoriais deveu-se, em parte, ao alargar de competências da União, conduziundo a um crescimento do papel da Presidência. Posteriormente, reduziu-se o número de formações, dado o crescimento exponencial dos mesmos. Uma das razões que esteve na origem do aumento da importância da Presidência, foi assim reduzida/limitada, em parte também devido ao recurso abusivo aos mesmos pelos Estados-membros durante o exercício da mesma. Destarte, estamos perante um aparente paradoxo, na qual um dos motivos que origina o crescimento do papel da Presidência, mais tarde é reduzido, dado o seu número alargado de formações.

¹¹³ Ver também: (Schalk, *et. al.*, 2007).

¹¹⁴ Ver também: (Kollman, 2003; Warntjen, 2007, 2008).

Todavia, a importância que a Presidência rotativa obteve, trouxe o problema da descontinuidade, tendo sido criados para o efeito mecanismos de continuidade, através dos secretariados do Conselho e da cooperação entre as Presidências (Tallberg, 2006, pp. 43-44).

O exercício da Presidência confere aos Estados uma capacidade de influência sobre a mesma, dado que é uma oportunidade para estes darem seguimento aos seus interesses nacionais (Tallberg, 2006, p. 16; Warntjen, 2008, p. 334). Porém, dado que cada país que assume o cargo tem interesses diferentes, a cada 6 meses, mudam os objetivos da Presidência, pese embora os Estados sejam convidados a defender o interesse comum europeu, os valores e a estimularem um maior envolvimento, coordenação e integração, de forma a defenderem o carácter supranacional e os ideais da União (Leal, 2008, p. 14). Achen (2006, pp. 101-104) argumenta inclusive que todos os Estados-membros valorizam por si só a existência da União, logo estão disponíveis para fazer sacrifícios individuais. No entanto, os governos representados no Conselho estão mais interessados em serem reeleitos nos seus países (Warntjen, 2008, p. 321), do que em satisfazer os interesses europeus.

A Presidência adquiriu também novos papéis representativos, não apenas em relação às outras instituições europeias, mas também em relação à imprensa e ao mundo. Embora esta função tenha crescido mais por «defeito», do que por um projeto (Westlake, 1995, p. 37). O Conselho, além da Presidência não tinha outros meios de representação vis-à-vis com os outros atores (Bengtsson, 2003; Bunse, 2009, p. 35).

Comparando várias Presidências de diferentes Organizações Internacionais, em relação à forma de exercício da Presidência – sistema rotativo, eleito ou permanente, Jonas Tallberg (2006, p. 13) refere que onde está instituída a Presidência rotativa entre os Estados, estes estão menos preocupados com questões de controlo e concedem critérios mais amplos para negociar durante a Presidência, do que nos casos em que eles elegem um Presidente de uma das partes ou delegam essa tarefa a um funcionário supranacional.

A Presidência rotativa permite aos Estados ter uma melhor eficiência nas funções de gestão da agenda, mediação/negociação («*brokerage*») e representação, deixando de lado as limitações das demandas do *empreendedorismo* supranacional. Contudo, a Presidência não se limita apenas ao Conselho. O país que a exerce, é responsável pela Presidência dos Grupos de Trabalho, dos Comitês, das reuniões/sessões do Conselho de Ministros – fórum de decisão central da UE – as Cimeiras dos Chefes de Estado e de Governo no Conselho Europeu (Tallberg, 2006, pp. 6-13). A Presidência é assim exercida a vários níveis: vertical (Conselho Europeu, Conselho, Grupos de Trabalho, Comitês, etc) e horizontal (Conselhos setoriais).

Durante a reforma do TUE o sistema de rotação da Presidência foi um dos tópicos mais controversos das discussões (Warntjen, 2008, p. 316). Com o Tratado Constitucional, com o simultâneo alargamento e respetiva mudança da atribuição de votos no Conselho, trouxe mudanças no âmbito do exercício e atribuições da Presidência. Deste Tratado emergiu um sistema híbrido, em que passou a prever uma Presidência permanente e outra rotativa. A primeira para o Conselho Europeu e o Conselho de Ministros dos Negócios Estrangeiros; e a segunda, para os Conselhos de Ministros técnicos (Pagoulatos, *et. al.*, 2005, p. 2).

Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a *Troika* que tinha sido estabelecida no Tratado de Amesterdão, pelo Tratado de Nice de seguida, não figurou mais formalmente. Com efeito, é o Alto Representante e não a Presidência rotativa do Conselho que representa a União nas matérias da PESC e que executa esta política, elaborada pelo Conselho, como preconizada, respetivamente, no Artigo 27.2 e 26.3 Tratado de Lisboa (Calderón et Abeele, 2010, p. 11)¹¹⁵.

Nessa medida, de acordo com Lehne (2012, p. 22). «the real innovation of the Lisbon Treaty is its establishment of a stronger and more focused central foreign policy operation with significantly upgraded tools at its disposal. While many of the smaller states would have preferred retaining the role of the rotating presidency in foreign policy, the larger countries wished to ensure greater continuity and supported upgrading the position of the high representative and giving her the role of chairing the Council of Ministers. It was France in particular that fought for the creation of the position of a permanent president of the European Council, whom it saw as a useful counterweight to the Commission president and who would have foreign policy functions as well».

O Tratado de Lisboa alterou em parte a forma como era exercida a Presidência da UE. Neste novo sistema, apesar da rotatividade nas várias áreas sectoriais se manter, esta foi extinta ao nível das áreas da «política externa e de segurança» da UE através da criação de duas figuras institucionais, nomeadamente o Presidente Permanente do Conselho Europeu e a Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança. A estes últimos cabe agora, entre outras funções, responsabilidades que antes cabiam às Presidências rotativas. Desta forma, esta configuração traz uma maior visibilidade e autonomia para quem

¹¹⁵ O Alto Representante, conduz o diálogo político com países terceiros e exprime a posição da União nas Organizações Internacionais e no seio de conferências internacionais em que participa. Enquanto Vice-presidente da Comissão, o Alto Representante tem também as responsabilidades que lhe incumbem no domínio das relações externas e da coordenação de outros aspetos de ação externa da União (artigo 18.4, do TUE, Tratado de Lisboa). Por outro lado, o artigo 15.6 do TUE atribui igualmente ao Presidente permanente do Conselho Europeu competências em matéria PESC. A este cabe assegurar, ao seu nível e na sua qualidade, a representação externa da UE para as matérias relevantes da PESC, sem prejuízo das atribuições do Alto Representante (Calderón et Abeele, 2010, p. 12).

exerce a mesma com carácter permanente, e menor para quem ocupa o cargo de natureza rotativa¹¹⁶.

A ação externa da UE, era a área que acarretava mais responsabilidade para os Estados-membros, mas era nesta que os Estados mais projetavam a sua imagem internacional, quer pela organização de eventos, quer através da gestão/negociação de crises internacionais. Com efeito, foi retirada aos Estados-membros capacidade de influência da agenda política (ex. Dimensão Nórdica, durante a Presidência Finlandesa da UE em 1999). Do ponto de vista da visibilidade externa, os Estados-membros deixaram também de poder organizar eventos com visibilidade internacional, que em simultâneo lhe permitia dar continuidade aos seus objetivos de política externa (ex. Cimeira UE-Brasil, durante a 3.^a Presidência Portuguesa da UE em 2007), gestão de crises internacionais (ex. Conflito na Geórgia, durante a Presidência Francesa em 2008).

Outra modificação introduzida na prática política das Presidências, com um carácter informal e não jurídico, antes do Tratado de Lisboa, na altura previsto no Tratado Constitucional, foi o «Trio» de Presidências, antes denominado «Team» de Presidências, mas que se prolongou após este, para dar cumprimento ao princípio da continuidade e da coerência política das Presidência foi assim institucionalizado o «Trio» das Presidências e os Programas Plurianuais. Este princípio foi motivador da maior parte das alterações introduzidas nas Presidências.

Do ponto de vista teórico, os autores (Pagoulatos, *et. al.*, 2005, p. 3) socorrem-se para a análise da Presidência e a sua transformação/evolução do institucionalismo e intergovernamentalismo para examinar a continuidade e a mudança no novo sistema de Presidências.

De acordo com o institucionalismo, a necessidade de uma nova mudança institucional e a questão de um novo ator político, trouxeram implicações significativas no balanço de poderes interinstitucionais e no ritmo e alcance da integração (Pagoulatos, *et. al.*, 2005, p. 3). Este novo sistema criou uma Presidência supranacional, que incrementou uma necessidade substancial na mudança das estruturas, envolvendo a delegação de poder e autoridade devido à criação de novos corpos.

Nesse sentido, «the fact that agreement on the Presidency system required unanimity and was part of the broader Constitutional package deal largely explains the hybrid format of the

¹¹⁶ A Presidência do Conselho nos vários formatos mantinha o sistema rotativo, assegurado pelos Estados-membros, com base num sistema acordado de rotação igualitária (Art. I-24). Ficou ainda previsto na Declaração (Art. I-24 (7)), o pré-estabelecimento de um grupo de três Estados-membros por um período de 18 meses, em que cada Estado preside por um período de seis meses em todas as configurações do Conselho.

new system as a compromise between different perceptions of the most appropriate Presidency format» (Pagoulatos, *et. al.*, 2005, pp. 3-4).

Da forma como este dois novos cargos conseguirem exercer a sua intervenção política, a capacidade das Presidências poderá ser expandida dada a performance desta função em especial no âmbito da liderança política e da representação externa num ambiente de complexidade institucional da UE a 25 (atualmente a 28) (Pagoulatos, *et. al.*, 2005, p. 4).

Recorrendo ao argumento intergovernamental, o sistema de Presidências da UE não foi completamente abandonado, pré-existem algumas configurações existentes como antes do Tratado Constitucional. O resultado foi um sistema híbrido, que criou uma *pooling* de combinação de soberanias rotativas na Presidência do Conselho (em que todos os Estados-membros participam de forma rotativa) e um grau maior de delegação de poderes nos novos atores institucionais (Pagoulatos, *et. al.*, 2005, p. 4)¹¹⁷.

As razões que levaram os Estados-membros a abandonaram o modelo único foram devidas ao tipo de problemas que criou a reforma da Presidência e às implicações no modelo de rotação. Este modelo assegurava a partilha de benefícios para todos, mas trazia a ascensão de um problema político – a continuidade entre Presidências, dado que a cada seis meses um novo Estado-membro tomava conta do processo político. Desta forma, verificava-se descontinuidades no exercício das funções e na coordenação central do Conselho (Talberg, 2006, pp. 223-224)¹¹⁸.

Este efeito era ainda reforçado pelas oportunidades de distribuição de influências que a Presidência oferecia, conforme as ênfases políticas. O problema clássico da Presidência foi em torno da rotação e da descontinuidade que esta acarretava nas políticas da UE, em especial com o Conselho Europeu. Este problema seria ainda agravado depois do alargamento em 2004 e 2007 (Talberg, 2006, p. 224).

Os méritos e desméritos deste modelo de rotação trouxeram através do alargamento a leste uma mudança quantitativa e qualitativa diferente, trazendo com efeito uma modificação no sistema de decisão. Com poucos recursos económicos e administrativos, os novos Estados-membros da UE, poderiam levar a fraquezas na Presidência, podendo assim, criar mais descontinuidades que as previstas. Por outro lado, dado serem muitos Estados-membros, reduzia o período em que estes exercem o cargo reduzindo os benefícios nacionais e as mudanças do princípio da difusão da reciprocidade (Talberg, 2006, p. 225).

¹¹⁷ Acerca das inovações do *Tratado Constitucional* sobre a Presidência ver: (Talberg, 2006, p. 223).

¹¹⁸ Ver também: (Seeger, 2007; Fernández, 2008).

A teoria da liderança formal pode ajudar a explicar a passagem de uma Presidência rotativa para uma Presidência permanente, também ela influente. A eleição de um Presidente permanente do Conselho Europeu foi altamente controversa. Esta iniciativa foi promovida e defendida sobretudo pela França, seguida do Reino Unido, Espanha e Suécia. Por outro lado, foi intensamente contestada por todos os pequenos e médios Estados-membros e a Comissão Europeia (Talberg, 2006, p. 225).

A eleição do Presidente do Conselho Europeu era vista como uma desvantagem, pois a criação de um cargo em que os grandes Estados-membros vão dominar e o agendamento do Conselho Europeu pode colidir com o da Comissão, criando uma concentração de poder na UE (Talberg, 2006, p. 225).

O Presidente da Convenção Europeia, Giscard d'Estaing, antigo Presidente da França, 1974 a 1981, teve a iniciativa de fundar o Conselho Europeu quando era Presidente da França, mas na altura não teve sucesso no estabelecimento de um Presidente do Conselho Europeu, eleito por voto popular por 5 anos. Esta ideia ressurge nos debates políticos em 2002, e Giscard d'Estaing viu uma janela de oportunidade para a implementar, mas agora através de um Presidente não eleito por voto popular. Por sua vez, este foi um ator central no agendamento desta proposta durante a negociação, sobretudo através da sua perícia de negociação, e do monopólio que este (e o *Presidium*) dispunha de poder introduzir propostas. A inserção desta figura foi feita, apesar das controvérsias da mesma; tendo inclusive, a França, o Reino Unido e a Espanha experimentado significativos problemas impopulares com esta proposta (Talberg, 2006, pp. 225-226)¹¹⁹.

A teoria da liderança formal generaliza especificamente as expectativas acerca dos efeitos da proposta de mudança da Presidência. Mas mais importante do que a mudança da rotação da Presidência para um Presidente eleito, foi o que lhe está associado, ou seja, a questão da descontinuidade, que é um tema de interesse central (Talberg, 2006, p. 226).

Os líderes das Presidências tem vantagens sobre outros na medida em que: gerem as sessões das negociações individuais; abrem e encerram os encontros/reuniões; tem o direito de falar; tem direito de votação a nível procedimental; fazem a «sumarização» dos resultados/conclusões (Tallberg, 2010, p. 246).

Aliás, a implementação do AUE representou um importante teste no trabalho da Presidência do Conselho. Ela ajudou também a mostrar que em todo caso a Presidência era

¹¹⁹ Ver, acerca da posição de Portugal no âmbito dos debates da Convenção Europeu do futuro da UE: (MNE, 2002, 2003, 2005a, 2005b, 2005c, 2008a, 2008b).

usada como um instrumento de salvaguarda de promoção do interesse nacional, em vez de um mecanismo para criar e melhorar a cooperação na integração da Comunidade (Kirchner, 1992, p. 9). No entanto, é notório também que a visibilidade da Presidência pode levar os Estados que estão no cargo a fazer mais sacrifícios do que habitual para chegar a um acordo (Warntjen, 2008, p. 334). Embora esse tipo de sacrifícios dependa da importância que os mesmos representem para a sua política nacional, na sua vertente externa e/ou interna.

O problema da rotação da Presidência existe à muito tempo, como foi identificado por exemplo no relatório *The Three Wise Men*, em 1979, e continuou a persistir. A Presidência teve necessidade de mudar, pois havia uma insatisfação com a rotação. A solução alternativa seria um *Team* de Presidências ou um Presidente permanente do Conselho Europeu (Schout and Vanhoonacker, 2003b), como se verificou.

Contudo, as vantagens para a UE da rotatividade¹²⁰ são para nós evidentes. Cada Estado-membro regularmente tem uma oportunidade de assumir um papel e uma posição numa engrenagem maior e mais larga da máquina da União. Durante seis meses, tem a necessidade de ampliar as suas perspetivas e a força de os obrigar, a ver para além de uma visão estreita da definição dos seus próprios interesses no âmbito dos interesses da UE (Westlake, 1995, p. 47)¹²¹.

A Presidência rotativa tem assegurado uma liderança não hierárquica e descentralizada do Conselho, assim evita a emergência de um único poder central. Este por sua vez, é particularmente importante, dado que o seu funcionamento eficaz, depende fortemente do consenso, que deriva da legitimidade democrática indiretamente (Bunse, 2009, p. 38).

O princípio da rotação e a procura da liderança garante a igualdade entre os Estados-membros, grandes e pequenos. Este princípio evita a concentração de poderes de *agenda-setting*, permite a liderança e a igualdade soberana entre os Estados-membros. Todos os Estados-membros, independentemente da dimensão ou do poder que possuem, recebem a responsabilidade da Presidência de forma igual (Kirchner, 1992, p. 113; Weiler, 1999; Tallberg, 2001, p. 13; Seeger, 2007, p. 6; Bunse, 2009, p. 19).

Em qualquer modelo de Presidência, a igualdade institucional, é essencial para os pequenos Estados, de forma a evitar o surgimento de uma potência hegemónica e salvaguardar a

¹²⁰ Ver acerca dos dois debates sobre a reforma e modelos da Presidência: (Kirchner and Tsagkari, 1993; Schmuck, 1993; Westlake, 1999; Vanhoonacker and Schout, 2003a, 2003b; Tallberg, 2003a, 2003b; Seeger, 2007; Beach, 2007; Blavoukos, Bourantonis, Pagoulatos, 2007; Fernández, 2008; Allerkamp, 2008; Calderón et Abeele, 2010).

¹²¹ Ver acerca dos diferentes modelos de Presidência e as questões de liderança: (Tallberg, 2006, 2010; Laursen, 2007).

sua legitimidade. A Presidência do Conselho é a única instituição da UE onde a igualdade entre os Estados tem sido aplicada em toda a sua forma pura (Magnette and Nicolaïdis, 2003, p. 7; Bunse, 2009, pp. 19 e 28).

Os pequenos Estados-membros, onde se incluem os países do Benelux, Áustria, Finlândia, Irlanda e Portugal, e novos Estados-membros, defendem a rotação da Presidência. Por outro lado, especialmente a França, Reino Unido e a Espanha, tem defendido fortemente a criação de uma nova estrutura mais permanente (Bunse, 2009, p. 1).

Os críticos deste modelo de rotação, alegavam que os pequenos Estados-membros, ficavam sobrecarregados com as tarefas administrativas, organizacionais e de mediação, e que os recursos dos grandes Estados-membros são sempre necessários, para servir de mediadores para estabelecer compromissos, e para gerir o papel crescente da UE no plano externo (Bunse, 2009, p. 1)¹²². Contudo, Joseph Weyland (1993, p. 20), argumenta inclusive que existem vantagens em ter equipas pequenas no âmbito destas tarefas¹²³. Bem como os defensores do modelo de rotação da Presidência, que argumentaram com a ineficácia das grandes administrações e alegaram que os pequenos Estados-membros são melhores mediadores nos assuntos externos e internos da UE (Weiler, 1999; Bunse, 2009, p. 1).

Em geral em torno da rotação da Presidência criam-se maiores expectativas, de que estas estão relativamente mais capacitadas para a formação da distribuição de resultados que uma Presidência eleita a nível supranacional (Tallberg, 2010, p. 242).

O potencial de exploração em três organizações sobre a liderança (UE, *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT)/Organização Mundial do Comércio (OMC) e ONU (conferências do ambiente) varia de acordo com o modelo institucional da Presidência. Tallberg (2010, pp. 242-243) apresenta duas descobertas centrais: (1) os líderes formais em todas as situações «introduzem» ou «fixam» a delegação de poder e conduzem as intervenções de forma a aumentar a eficiência nas negociações e a facilitar acordos. Tipicamente a Presidência contribui para a estruturação da agenda através de um pensamento único dos textos das negociações, através da mediação nas negociações bilaterais e nas propostas de compromisso, bem como na representação nas negociações vis-à-vis com partes terceiras; (2) o desenho

¹²² Ver, acerca de desempenhos diferenciados entre pequenos e grandes Estados, em que não é sintomático que a dimensão só por si, proporcione «boas» Presidências: (Elsgröm, 2003a; Quaglia and Mayhew, 2007).

¹²³ A melhor ideia era ter uma equipa muito pequena, a menor possível. Se tiver uma equipa pequena, as linhas de comunicação são muito pequenas e individuais, sendo possível responsabilizar alguém por um *dossier* particular e que tem uma orientação da gestão mais fácil. Quando existem grandes equipas, existem problemas de gestão. É normal as dificuldades que as grandes Presidências têm experienciado, dado terem muitas pessoas. A melhor solução é ter equipas pequenas, de alta qualidade, em que asseguram que as mensagens são distribuídas efetivamente e existe responsabilidade individual por cada *dossier* (Weyland, 1993, p. 20).

institucional da Presidência, faculta as condições para os líderes formais terem capacidade de influenciarem os resultados a seu favor (Tallberg, 2010, p. 243)¹²⁴.

A rotação da Presidência da UE em geral, dá uma dinâmica às representações dos Estados, devido às rotações, através da exploração feita das posições nacionais. A Presidência supranacional do GATT/OMC, e a eleição de um Estado para a Presidência nas conferências (ONU), estão confrontadas com mecanismos de controlo e normas/regras de decisão, que limitam o objetivo a atingir ao nível da distribuição da influência (Tallberg, 2010, p. 243).

Estas discussões entre Estados grandes e pequenos não são novas. A literatura académica descreve a rotação da Presidência como «responsabilidade sem poder» (Dewost, 1984, p. 31; Wallace, 1985b, p. 10), ou de «*neutral broker*» (Schout, 1998). Jonas Tallberg (2001), questiona se a Presidência é responsabilidade sem poder no seu artigo, *Responsabilité sans Pouvoir? The Agenda-Shaping Powers of the EU Council Presidency*. Anos mais tarde Robert Thompson (2008), no seu artigo, *The Council Presidency in the European Union: Responsibility with Power*, vem defender que a Presidência é responsabilidade com poder.

No entanto, a separação entre «the “chair” and the office holder in terms of effectiveness cannot always be made in practice. Furthermore, whilst it can be argued that ‘small countries’ can (and wish to) derive more overt benefit from the extra authority of the “chair” (Kirchner, 1992, p. 113).

A Presidência foi acumulando/incrementando poderes, por sua vez, os governos conferiram funções adicionais e responsabilidades à Presidência, a qual foi um processo constante, embora com ajustamentos incrementais, na procura de um eficiente modelo de cooperação (Tallberg, 2006, p. 74). Independentemente do peso político ou económico, a Presidência faz contribuições diplomáticas, a qual é particularmente importante para os pequenos Estados: «the presidency affords an opportunity to show the world how well a small country can tackle politically sensitive issues» (Raili Seppnen, *Sunday Business*, 27.6.1999. Apud. Bunse, 2009, p. 28).

O topo de quase todas as Presidências são os Conselhos Europeus, sendo usual os países aguentarem alguns temas para o fim da Presidência, dado que os média estão focados nestes momentos, uma vez que são um fórum onde os problemas difíceis são resolvidos ou são dados impulsos importantes para o desenvolvimento da Comunidade. O Conselho Europeu representa uma grande ocasião para a Presidência do Conselho apresentar o que trouxe de positivo durante

¹²⁴ Ver também: (Tallberg, 2003a, 2003b, 2004).

seis meses. O mesmo representa ainda um veículo adicional para lançar novas iniciativas e prosseguir a integração europeia (Kirchner, 1992, pp. 113-114)¹²⁵.

Finalmente, a Presidência rotativa é geralmente vista como uma «coisa boa». As discussões acerca do seu período já são longas, o *Relatório Tindemans* em 1979 tinha sugerido, a extensão para um ano ou mais. Segundo outros pontos de vista, por exemplo, sobretudo num contexto de constante alargamento da União, qualquer extensão do mandato, aumentaria o *gap* entre as Presidências dos Estados-membros e assim, enfraquecia/comprometia a função de socialização da Presidência (Westlake, 1995, p. 47).

¹²⁵ Esta circunstância foi bem evidenciada nas Presidências portuguesas do Conselho, nomeadamente em 2000 e 2007, quando saiu do Conselho Europeu Extraordinário a Estratégia de Lisboa, e a aprovação do Tratado de Lisboa, respetivamente.

Capítulo III – Papel e Funções da Presidência

1. O Papel e as Funções da Presidência

As funções da Presidência foram tratadas por vários autores: (Edwards and Wallace, 1977; Wallace, 1984, 1985b; Bassompierre, 1988; Kirchner, 1992; Wurzel, 1995, 1996a, 1996b, 2004; Hayes-Renshaw and Wallace, 1997, 2006; Schout, 1998; Sherrington, 2000; Svensson, 2000; Westlake, 2000; Shoutheete and Wallace, 2002; Elgström, 2003b; Kollman, 2003; Tallberg, 2001, 2003a, 2003b, 2004, 2006, 2010; Westlake and Galloway, 2004; Bunse, 2009).

Segundo Kirchner (1992, p. 72), a maioria dos poderes iniciais derivam do estabelecido no Conselho em 1958, tendo em vista credibilizar a direção atribuída à Presidência através da: (1) Presidência do COREPER; (2) gestão do *agenda-setting* e o *minute-taking* no COREPER; (3) assinatura dos documentos e a notificação das decisões; (4) representação do Conselho no Parlamento Europeu. Todas estas tarefas eram para ser desenvolvidas em estreita colaboração com o Secretariado do Conselho.

As funções da Presidência devem ser entendidas num contexto histórico específico, uma vez que estas não foram projetadas, mas desenvolveram-se como resposta aos desenvolvimentos do processo de integração e às mudanças nas relações interinstitucionais (Schout, 1998, p. 2).

À primeira vista poderia parecer que existe um espaço de influência muito pequeno da Presidência. Destarte, a Presidência tem sido descrita muitas vezes como uma instituição impotente «responsabilité sans pouvoir» (Dewost, 1984), por não ter capacidade de tomar decisões políticas, e poderes no âmbito do processo de decisão. Alguns autores consideram que não tem qualquer poder de iniciativa, apenas herda a agenda das anteriores, fruto de influências externas fora do seu controlo, por 6 meses (Talberg, 2003a, 2003b). Porém, esta é uma visão restrita das funções e competências da Presidência, bem como da sua influência em determinadas decisões (Leal, 2008, 14).

As tarefas da Presidência são primariamente definir e subsequentemente gerir a gestão da agenda da UE por um período de seis meses, e funcionar como representante externa do Conselho. Por outro lado, embora a Comissão ou os Estados-membros a nível individual possam participar nas sessões do Conselho, na prática é a Presidência que o faz (Sherrington, 2000, p. 41).

O papel do Conselho, e portanto, da Presidência, foi gradualmente incrementado. As tendências e alguns acontecimentos contribuíram para este desenvolvimento. As maiores implicações sobre a Presidência foram o crescimento em termos de carga e de diversidade de

trabalho no Conselho. Não foi apenas a organização de reuniões, que evoluiu desde a década de 1960 até à atualidade, mas também a diversidade entre Estados-membros, que se tornou mais pronunciada (Schout, 1998, p. 3).

Uma interpretação diferente sobre as funções e os poderes é apresentada por Wallace (1985b, pp. 4-5), quando refere que as poucas regras que têm sido institucionalizadas resultaram «apenas» da longa prática estabelecida entre os Estados-membros, que são relutantes em formalizar um papel mais político da Presidência. De acordo com Elgström (2003b, p. 4), as funções estão ancoradas num limitado grau de obrigações legais, estabelecidas através da *praxis*, e evoluído de forma contínua desde a génese da União, tendo algumas nascido de práticas informais e sido incrementadas até se tornaram institucionalizadas.

Elgström (2003b, pp. 4-7) tem uma interpretação mais ampla e com base noutros autores propõem que a Presidência deve ter quatro funções: administração e coordenação, definição das prioridades políticas, mediação e representação. As primeiras e as últimas refletem o que se afirma nas regras formais, mas as outras são um pouco funções «não escritas» com base na prática, em vez de obrigações legais, mas que representam ainda uma influência crucial.

Além de preparar a agenda e presidir às reuniões do Conselho e representá-lo (internamente e externamente), das Presidências também se espera que forneçam um sentido de liderança para a União em geral (Metcalf, 1998; Sherrington, 2000), bem como promovam um consenso geral sobre os temas da agenda. Essas funções conferem uma considerável margem de manobra para a Presidência, embora os Estados-membros não a usem da mesma forma, dando prioridade a umas funções em detrimento de outras, em diferentes domínios políticos e em diferentes momentos temporais (Leal, 2008, 15). A qual poderemos verificar mais à frente na análise das três Presidências portuguesas.

Se o estabelecimento da Presidência do Conselho contribuiu para uma ampla expansão, a implementação do AUE, veio ajudar a esclarecer se o papel da Presidência pode ser visto mais como um veículo de defesa do interesse nacional, em vez de uma ferramenta para promover o interesse da comunidade (Kirchner, 1992, pp. 18-19).

Para Wessels (1992, p. 21) «some of these activities of the Presidency might be regarded as only symbolic, but by symbolism you start certain traditions which might have a lasting impact». O mesmo autor referindo-se à Presidência holandesa de 1991, aponta «besides these functions as guardian of basic Community principles the Dutch have also to follow the principle of *présidence oblige*, that means to make sacrifices in order to induce others to similar concessions».

Tendo inicialmente sobretudo a função de gestão, a Presidência do Conselho tinha uma base legal muito limitada na sua ação, a qual combinada com o papel de iniciativa da Comissão refletia uma visão da integração europeia federal, de acordo com o desejo dos «pais fundadores». Foi nesta linha que Dewost (1984) imaginou a Presidência como um paradoxo, intitulada de «responsabilité sans pouvoir».

O papel e as funções da Presidência devem de ser vistas como uma necessidade de um contexto histórico. Inicialmente, tinha apenas atribuições relativamente minoritárias, como seja a organização e a Presidência das reuniões do Conselho. Posteriormente foi envolvida nas respostas aos desenvolvimentos do processo de integração europeia (aumento do trabalho nos diferentes níveis do Conselho, sucessivos alargamentos) e às mudanças nas relações interinstitucionais (desenvolvimento e aumento das atribuições do Conselho Europeu e do Parlamento). Com o «compromisso» do Luxemburgo, a Comissão foi forçada a recuar para um plano secundário, e com a entrada em vigor da CPE (e posteriormente da PESC), os Conselhos Técnicos e os Conselhos Europeus, a Presidência do Conselho desenvolveu-se como alternativa de arquitetura de compromisso e progresso (Edwards and Wallace, 1977; Schout, 1998, p. 3; Bjurulf's, *et. al.*, 1999, p. 2; Tallberg, 2006, pp. 208-210; Niemann and Mak, 2009, p. 4).

Com o tempo, algumas das funções da Presidência foram sendo incrementadas de facto, em particular, a posição de mediador (Elsgröm, 2003c), de *porta-voz*, e de ponto de contacto com outras instituições (Bengtsson, 2003). A Presidência foi capaz de expandir as suas atribuições à medida que o papel da Comissão diminuía, o que destaca as elevadas relações de interdependência entre as instituições responsáveis pela governação da UE. Este aparente aumento da responsabilidade da Presidência, levou a que se questionasse se esta se tinha tornado mais poderosa no sistema de governação da União, e se representava uma base mais importante de poder para os Estados-membros se empenharem em aprofundarem os seus interesses nacionais (Bjurulf's, *et. al.*, 1999, p. 2).

Como referiu Martin Westlake (1995, p. 45), as Presidências modernas realizam uma verdadeira galáxia de tarefas, algumas delas estabelecidas em Tratado, outras no Regulamento Interno do Conselho, e muitas outras cumulativamente resultantes das fases de evolução. Dessa forma prosseguia enunciando que «the modern Presidency is a tone and the same time manager, promoter of political initiatives, spokesman for the Council and for the Union, and a international actor» (Westlake, 1995, p. 45).

Em termos organizacionais, a Presidência «must provide chairmen, ate diplomatic and ministerial level, for literally hundreds of meetings, representing a huge strain on resources,

particularly those of the smaller Member States. It must play a vital and delicate political role, diplomatically steering its way towards the broadest consensus whilst maintaining momentum and avoiding stagnation. It has the – increasingly important – support of the council Secretariat General, but it has few specialized tools to help it in its political tasks. In short, it has “responsibility without power”» (Westlake, 1995, p. 45).

Também Ludlow (1995, p. 156) tem forçosamente argumentado que «the Presidency will remain a crucial player for as long as the bases of the present political system are maintained and more particularly as long as the Council exercises executive as well as legislative functions».

Atualmente as várias funções da Presidência são geralmente reconhecidas como sendo de «administrador», assegurar a boa continuidade e o bom funcionamento eficiente dos processos; «representação», interna vis-à-vis com as outras instituições da UE e externamente nas negociações internacionais; «líder», na definição da agenda política, adiantando propostas criativas e assegurando o progresso; «broker» (mediação/negociação), negociação de assuntos altamente complexos e de mediador nos compromissos (Niemann and Mak, 2009, p. 4).

Como podemos verificar através das várias funções, o papel da Presidência é diverso e complexo, mas é um espaço em que os Estados-membros estão temporariamente no centro do processo de integração europeia e por esse meio fazem com que sejam um elemento chave na então estrutura de negociação da UE (Elgström, 2006, pp. 174-177; Niemann and Mak, 2009, pp. 4-5).

Por outro lado, a Presidência é vista por vários autores, especialmente na arena doméstica, como uma oportunidade para prosseguir as suas preferências nacionais particulares (Kirchner, 1992, p. 113; Wallace, 1985b; Schout, 1998; Elgström, 2003b; Tallberg, 2006, p. 82; Niemann and Mak, 2009, p. 4).

A Presidência tem como função principal a organização e a negociação/mediação, mas também a liderança política e a representação dos interesses/posição nacional. Isto significa que a expectativa dominante da organização é enganadora. Não há um estilo melhor de Presidência que se aplique a todas as situações, a mesma está dependente de variáveis externas e do ambiente interno. A perspectiva de contingência permite ir além das avaliações que apenas descrevem as simples ações pelo posicionamento de que uma Presidência é boa quando corresponde às exigências e à prossecução do seu papel (Schout and Vanhoonacker, 2003a, p. 28).

Por outro lado, os mesmos autores referem que os estilos de liderança da Presidência dependem das contingências da situação, e formulam acerca da relação que existe entre o comportamento assumido pela Presidência e as circunstâncias do seu ambiente envolvente. Esta hipótese inclui as variáveis de situações internas e externas que afetam o comportamento da Presidência. Estas condições oferecem uma demanda específica ao papel da Presidência, e o ambiente interno da mesma contribui para o desempenho específico das funções. A abordagem das suas contingências oferece uma ferramenta de acesso à performance da Presidência (Schout and Vanhoonacker, 2003a).

Já a função de organização desenvolveu-se no tempo e em diferentes direções (Schout, 1998), respondendo à emergência de um *gap* institucional do modelo da UE, que exigia que a Presidência, além das funções de organização, tivesse também responsabilidades políticas (Schout and Vanhoonacker, 2003a).

Vários autores como Wallace (1985a, 1985b), Kirchner (1992), Westlake (1995), Wurzel (1995, 1996a, 1996b), Hays-Renshaw and Wallace (1997), Schout (1998), Sherrington (2000), Tallberg, (2001, 2006), Bunse (2009), referem que as funções das Presidências são as seguintes: Gestão das atividades diárias do Conselho; Organização; Coordenação; Presidir (ao Conselho/Conselho Europeu); Mediação, negociação e *brokering*; Porta-voz e representação externa; Ponto de contacto; Iniciativa política; Liderança.

Estas funções, supracitadas, tem diferentes níveis de detalhe. Segundo o relatório *The Three Wise Men*, em 1979, sobre a reforma das instituições da UE, acerca da Presidência refere que tem um duplo papel de controlo organizacional e de ímpeto político. Adicionamos ainda ao papel organizacional e político, e distinguimos também as tarefas centrais do «*broker*» (mediação/negociação) e de representação do interesse/posição nacional (Schout and Vanhoonacker, 2003a, p. 4). Um autor que dedicou especial atenção e profundidade ao estudo das Presidências, identificou as seguintes funções: administrativa, iniciativa, coordenação e de representação (Kirchner, 1992, p. 79)¹²⁶.

¹²⁶ Ver também quadro de funções e tarefas da Presidência de Schout e Vanhoonacker (2003a, p. 9): (Anexo C).

Quadro 1 – Funções e tarefas específicas da Presidência

Administrativa	Quadro de <i>proteção</i> das propostas da Comissão.
	Organizar os Grupos de Trabalho, reuniões/encontros, documentos, minutas e <i>drafts</i> das conclusões.
	Implementar as decisões da CPE.
Iniciativa	Definir as prioridades políticas do programa para seis meses.
	Iniciativa nos temas da CPE.
Coordenação	Mediar as negociações nos Grupos de Trabalho, COREPER, ao nível do Conselho de Ministros e do Conselho Europeu e esforçar-se pelo «papel finalizador».
	Ligação com a Comissão e com o Parlamento Europeu ao nível do <i>agenda-setting</i> e propostas para soluções de compromisso.
Representação	Representação do Conselho com a Comissão e o Parlamento.
	Representante da posição das Comunidades vis-a-vis com países terceiros, especialmente em matérias da CPE.

(Kirchner, 1992, p. 82)

Para a Helen Wallace and Fiona Renshaw-Hayes (1997, pp. 139-150), o conjunto de funções da Presidência são as seguintes:

1. The role of *business manager* in the enormous number of meetings that are taking place;
2. *Manager* of Common Foreign and Security Policy;
3. *Promoter* of initiatives that may or may not be in the national interest;
4. *Package-broker* at different levels of the Council system;
5. *Liaison point* for the three main decision-making institutions: the Council, the Parliament, and the European Parliament; and
6. *Collective representative* in the system of international relations.

Por sua vez, Simone Busen (2009, p. 36) apresenta as seguintes funções e as razões dos seus desenvolvimentos, como podemos verificar no quadro seguinte.

Quadro 2 – Função, tarefa formal e razões para o seu desenvolvimento

Função	Tarefa Formal	Razões para o Desenvolvimento
Liderança/Iniciativa	- Submeter o programa de trabalho semestral, anual e o multianual; - Definir as agendas do Conselho; - Iniciar políticas/debates; - Mediar diversos pontos de vista; - Iniciar votações.	- Emergência do Conselho como principal decisor/declínio da Comissão; - Criação do Conselho Europeu; - Procura de novas metas/ampliação do âmbito político.
Gestão/Coordenação	- Presidir a todas as reuniões do Conselho e assegurar que as discussões são feitas de uma forma metódica; - Coordenar agendas com outras instituições da UE.	- Incremento do volume de trabalho com as subsequentes alterações dos Tratados; - Sucessivas rondas de alargamentos.
Organização/Administração	- Convocar todas as reuniões do Conselho; - Elaborar os <i>drafts</i> dos documentos, minutas e conclusões.	- Aumento do número de reuniões do Conselho/crescimento da atividade legislativa dos Conselhos; - Aumento da complexidade dos temas.
Representação	- Representação do Conselho vis-à-vis com outras instituições da UE, e países terceiros.	- Necessidade de representação vis-à-vis com outras instituições na tomada de decisão; - Crescimento do papel externo.

(Busen, 2009, p. 36)

De acordo com a informação disponível em alguns *websites* das Presidências, as funções formais atribuídas às Presidências são as seguintes:

- organizar e presidir às reuniões do Conselho Europeu, o Conselho da UE e das suas comissões preparatórias e grupos de trabalho;
- representar o Conselho nas suas relações com outras instituições e organismos, tais como a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu;
- representando a UE nas organizações internacionais e relações com os países fora da União (Presidência da UE, 2007).

No *website* da Presidência portuguesa em 2007, era referido que «o papel da Presidência poderá ser definido como uma responsabilidade por um lado processual, de bem organizar os trabalhos do Conselho; e, por outro, política, de conduzir a bom termo os assuntos que devem ser resolvidos, promovendo, através de uma boa orientação dos trabalhos, a adoção de soluções equilibradas dentro de prazos razoáveis» (Presidência da UE, 2007).

Mais à frente a Presidência portuguesa considerava que: «estas responsabilidades não são acompanhadas de reais poderes em aspetos substanciais, sendo-lhe apenas reconhecidos, pelos textos e pela prática, poderes de natureza processual, nomeadamente, convocar Conselhos, estabelecer a ordem do dia provisória, assinar atas, organizar materialmente os trabalhos e definir algumas questões de procedimento» (Presidência da UE, 2007).

Continuando a referir que «assim, o Presidente em exercício do Conselho é sobretudo um formador de consensos e um aglutinador das tendências que, em cada momento do processo de decisão, se desenham nos vários Estados-Membros» (Presidência da UE, 2007).

Por fim, refere que «a Presidência é assistida pelo representante do Estado-Membro que exercer a Presidência seguinte, que pode, a seu pedido e sob as suas instruções, substituí-la sempre que necessário e libertá-la, se for caso disso, de determinadas tarefas (n.º 2 do artigo 20º do Regulamento Interno do Conselho)» (Presidência da UE, 2007).

Ao longo da tese organizamos as funções em seis grandes grupos: função administrativa – organização/coordenação/gestão das atividades; gestão da agenda; negociação e mediação; representação; defesa do interesse nacional e impulso político; e liderança.

2. Função Administrativa: Organização/coordenação/gestão das atividades

Esta função compreende as tarefas de organização, coordenação e gestão das atividades diárias da Presidência, essenciais para o seu funcionamento. São a base de partida para o exercício da Presidência e para que esta possa desenvolver as outras tarefas. Esta tem carácter obrigatório, os Estados não se podem abster de as praticar, nem podem deixar de lhe dar importância.

Kirchner (1992, p. 79) e Bunse (2009, p. 46) iniciam a referência à função administrativa, recorrendo às palavras de Helen Wallace e Geoffrey Edwards (1976, p. 538), segundo a qual a função de gestão dos assuntos do Conselho é a menos glamorosa, mas é a função mais importante da Presidência.

Elgström (2003b, p. 5) descreve a função administração e de coordenação, como a vertente tradicional das funções da Presidência, à qual cabe a responsabilidade de preparar e coordenar os trabalhos do Conselho.

A função administrativa inclui a programação da vertente logística da Presidência, sendo a primeira responsabilidade do país que tem a Presidência, através da qual depende a eficiência do Conselho. No âmbito desta função, a Presidência é responsável pelo planeamento das reuniões nos diferentes níveis do Conselho, organização dos espaços, a realização dos resumos/conclusões dos encontros/reuniões, circulação dos documentos, preparação das agendas, minutas, decisões, declarações, conferências de imprensa, implementação das decisões da CPE/PESC. Sendo que a vertente financeira é também considerável, particularmente para os pequenos Estados-membros no cômputo destas tarefas. Nesta função, sobretudo os pequenos

países, a Presidência tem de ser apoiada pelo Secretário-geral do Conselho (Kirchner, 1992, pp. 79-80; Schout and Vanhoonacker, 2003a, p. 5; Bunse, 2009, p. 45).

As questões administrativas não são intelectualmente exigentes, mas não podem ser descuradas, nem vistas de forma secundária. Envolve todos os Estados-membros, a Comissão e o Parlamento Europeu, sendo a preparação das reuniões/encontros de grande importância. É um trabalho árduo, que se negligenciado pode afetar gravemente a eficiência do encontro/reunião, e a liderança acaba por ficar frustrada perante as outras delegações (Schout and Vanhoonacker, 2003a, p. 5).

Trata-se de uma função que requer grandes recursos organizacionais, habilidade (*skill*) e familiarização com os procedimentos comunitários. A assistência técnica e legal é garantida inestimavelmente pelo Secretariado do Conselho. Por outro lado, a Presidência era responsável pela implementação das decisões da CPE/PESC. A este respeito, confunde-se com o papel da Comissão, previsto pelos Tratados, como sendo esta que garante a implementação correta das decisões (Kirchner, 1992, p. 80).

A coordenação dos assuntos europeus no contexto da Presidência é importante, sendo muito mais difícil do que em circunstâncias normais. Todavia, a coordenação durante a Presidência, não é apenas mais difícil, é também diferente (Schout, 1998, p. 5).

Durante a Presidência não é tanto uma questão de formular as posições nacionais nas negociações, mas o país tem de ser capaz de garantir durante o exercício da mesma a neutralidade e a liderança. Tendo em linha de conta que os interesses não podem ser ignorados, mas não devem impedir de alcançar os resultados. Por outro lado, a coerência entre os Conselhos tem de ser assegurada, para que em diferentes Conselhos não sejam assumidas posições diferentes, e haja assim ligação entre eles (Schout, 1998, p. 6).

3. A Gestão da Agenda: Formulação das Prioridades Políticas¹²⁷

A gestão da agenda é fundamental na formação das prioridades políticas, sendo uma tarefa central no subsequente sucesso da Presidência. Como referiu um dos representantes finlandeses na representação permanente em Bruxelas durante a Presidência da Finlândia em 1999, «it is not the Presidency that makes the agenda – it is the agenda that makes the Presidency» (Stubb, 2000, p. 52).

¹²⁷ Ver também: (Tallberg, 2003a e 2003b; Prince and Rhinard, 2006; Prince, 2009;).

A função cresceu de limitadas responsabilidades processuais, em 1950, para a função política em 2000. É um produto da evolução gradual do processo institucional de adaptação, em parte, como resposta dos países aos problemas de funcionamento do processo de decisão da UE (Tallberg, 2006, p. 45).

O desenvolvimento da gestão da agenda seguiu a lógica da negociação intergovernamental, mas com trajetórias significativamente diferentes. A Presidência desenvolveu um papel na gestão da agenda em competição com a Comissão na Comunidade Europeia, tendo a Presidência apenas responsabilidades exclusivas de coordenação, iniciação e de execução na CPE/PESC e no Conselho Europeu (Tallberg, 2006, p. 45).

As funções iniciais da Presidência na Comunidade Europeia eram de gestão da agenda. No entanto, era a Comissão que tinha autoridade exclusiva da agenda substantiva. Nem os membros dos governos, nem o Conselho coletivamente podiam apresentar formalmente propostas para novas regras da Comunidade. Entre os anos de 1950 e a primeira metade de 1960, a agenda da Comissão esteve focada na ambição da CEE. O ambiente do processo de decisão deu apenas à Presidência a mera condução administrativa e processual das tarefas (Tallberg, 2006, pp. 45-46).

Na década de 1960, foram iniciados dois processos políticos com importantes implicações para a Presidência (Tallberg, 2006, pp. 46-47):

- 1- a Comissão viu reduzida a sua capacidade de controlo sobre a agenda da Comunidade Europeia em função da crise da «cadeira vazia» em 1965/66. Desta forma, foi reforçada a vertente intergovernamental do processo de decisão, nomeadamente através da introdução da votação por maioria qualificada e a obrigatoriedade da Comissão consultar os governos nacionais antes de apresentar/colocar propostas na agenda do Conselho. Foi um forte golpe para a Comissão que tinha o monopólio da iniciativa política, que só entre os anos de 1970/1980 recuperou parte das suas atribuições, mas sem a liderança política;
- 2- um desenvolvimento importante foi o crescimento fragmentado do processo de decisão no Conselho. O objetivo e a intensidade das atividades do Conselho foram incrementados a partir da década de 1960, a realização da União Alfandegária em 1968 e os seus desenvolvimentos, abriram a agenda a outras preocupações políticas. Estes dois processos paralelos incrementaram a necessidade da gestão da agenda.

O declínio da Comissão e a fragmentação do Conselho criaram um vazio político, que levou os países a atribuírem poderes adicionais de gestão da agenda na Presidência. Esta medida constituiu a primeira solução dos Estados-membros, em aditamento à criação do Conselho Europeu, em 1974. O objetivo foi atribuir à Presidência cargos, funções e oportunidades para a alavancarem, a qual não fizeram explicitamente parte do projeto inicial institucional (Tallberg, 2006, p. 47).

A Presidência passou a ser a principal responsável para combater a disseminação de assuntos especializados, as ramificações e compartimentalizações interinstitucionais, os diferentes interesses e comportamentos dos Estados-membros. Nesse sentido, a melhoria da performance da Presidência, foi a primeira prioridade para fortalecer duplamente o seu papel de controlo organizacional e de ímpeto político, para além, de uma forte gestão central do Conselho (Tallberg, 2006, p. 48)¹²⁸.

Em meados da década de 80 do século passado, a Presidência tinha-se tornado num ator central com força na gestão do Conselho, coordenando agendas dos vários Conselhos setoriais, Comitês e Grupos de Trabalho. Apesar da ausência de um mandato formal também ganhou um papel efetivo na definição da agenda, em detrimento da Comissão (Tallberg, 2006, p. 48), sendo que o papel da Presidência e da Comissão tanto é colaborativo como conflitual (Kirchner and Tsagkari, 1993, p. 2).

Os Estados-membros reconhecem que a rotação de seis meses na Presidência, embora seja eficaz como um arranjo de divisão de poder, causa certas descontinuidades no trabalho no Conselho. O Secretariado do Conselho¹²⁹, estabelecido em 1958, foi a solução para este problema. Durante longo tempo este esteve restringido em tamanho e recursos, refletindo, a decisão inicial a favor da Comissão como «secretariado» supranacional da Comunidade Europeia (Westlake, 1999, p. 320; Tallberg, 2006, p. 49).

Entre 1980 e 1990, foi uma década de reformas institucionais na UE. Estes Tratados trouxeram uma mudança fundamental na função de gestão da agenda da Presidência. Esta continuou o normal desenvolvimento incremental e a responder às necessidades da época por

¹²⁸ O Estado que possui a Presidência tem certas responsabilidades, «fixa» as responsabilidades de gestão dos assuntos do Conselho e do bom trabalho da Comunidade como um todo. O principal papel da Presidência, assistido a todos os níveis pelo Secretariado-geral, envolve em particular a organização do trabalho, a preparação da agenda do Conselho, monitorar o progresso dos discursos nos grupos de trabalho e a coordenação do trabalho dando a sua visão para garantir a consistência das decisões do Conselho. Em 1983, os governos introduziram um elemento de responsabilização da Presidência. Em reconhecimento da dimensão política das responsabilidades de gestão da agenda, a qual requereu que a Presidência apresentasse um programa de trabalhos no Parlamento Europeu no início e no fim do exercício, e um relatório de progresso alcançado no fim do exercício (Tallberg, 2006, p. 48).

¹²⁹ Ver sobre o Secretariado do Conselho: (Hayes-Renshaw and Wallace, 1997; Westlake, 1999; Sherrington, 2000; Hamlet, 2002; Beach, 2004).

iniciativa e coordenação do Conselho, passando a estar cada vez mais voltada para tarefas executivas (Hayes-Renshaw and Wallace, 1997, p. 135), ou seja, para a função política (Tallberg, 2006, p. 49).

O número de atividades do Conselho aumentou e refletiu-se no número de reuniões ministeriais. Em resposta a este crescimento, os Estados-membros conferiram à Presidência autoridade explícita para priorizar as preocupações políticas. Com efeito, esta requereu mais atividade de gestão, e em paralelo o incremento dos serviços de suporte do Secretariado do Conselho, sobretudo após 1987 (Tallberg, 2006, pp. 49-50).

A função de gestão da agenda foi reforçada com a atribuição formal em 1993 à Presidência do direito de propor assuntos para debate de política geral, e com o uso crescente de reuniões informais da Presidência, ditados pelas lógicas do país anfitrião. Contudo, os desenvolvimentos mais significativos decorreram após esse momento, mas sobretudo desde 2000, através de mecanismos de continuidade instituídos pelos Estados. Dessa forma, reforçou-se a função do Secretariado do Conselho e estabeleceram-se meios de cooperação entre Presidências consecutivas (Tallberg, 2006, p. 50).

Em 2002, fruto do efeito do «mito» da descontinuidade inerente da rotação da Presidência foram introduzidos os programas, as estratégias multianuais, em parte em função das iniciativas e da realidade ocorrida no mercado interno, através da cooperação entre as Presidências consecutivas (Tallberg, 2006, p. 50).

A Presidência, no então primeiro «Pilar», tornou-se mais institucional e bastante limitada por restrições operacionais. Ela podia suportar as surpreendentes variações do desempenho dos países individuais no cumprimento das tarefas inerentes ao cargo e ainda as pressões derivadas da política interna do país que exerce a Presidência (Tallberg, 2006, p. 50). Desta forma «the presidency helps to make the Council tick over more smoothly and more quickly, but the Council is not dependent on the hazards of performance by particular presidencies (Hayes-Renshaw and Wallace, 1997, p. 154).

No documento que criou a CPE, o *Relatório do Luxemburgo* (1970), os Estados-membros criaram um conjunto de mecanismos processuais, onde figurava uma especificação ao papel e mandato da Presidência. Nessa medida, as reuniões eram da iniciativa da Presidência, sendo da responsabilidade desta, a determinação da resposta e dos seus moldes a acontecimentos externos à UE, pese embora os Estados-membros devam ser também consultados. Neste campo, a função da Presidência é presidir às reuniões ministeriais e dos comités políticos, sendo que em

termos formais todos os Estados-membros tem o direito de submeter propostas e consultas políticas (Tallberg, 2006, p. 51).

À medida que foi sendo expandida a agenda de política externa foi incrementado o trabalho administrativo na Presidência, e a rotação vista como uma fonte de descontinuidade. Com efeito, os Estados-membros decidiram que a Presidência deveria ser assistida por uma pequena «equipa de funcionários», que procede-se e sucede-se as Presidências, constituindo então um pequeno Secretariado da CPE (Wallace 1985b; Schoutete, 1988; Tallberg, 2006, p. 52).

O Tratado de Maastricht e de Amesterdão introduziram algumas inovações no seio da política externa, tendo reforçado alguns destes arranjos. A Presidência passou a surgir como força motriz de ritmo e conteúdo das políticas no domínio da PESC. Com efeito, esperava-se que ela estivesse numa posição mais forte para tomar tais iniciativas (Tallberg, 2006, p. 53).

Com o Tratado de Amesterdão o Secretariado do Conselho na área da política externa foi ajustado ao perfil do mesmo, através da concessão do seu Secretário-geral do cargo de Alto Representante PESC. O fortalecimento do Secretariado foi devido a alguns encargos administrativos da Presidência, e com o objetivo de garantir uma maior continuidade nas estruturas operacionais da PESC (Tallberg, 2006, pp. 54-55).

A fraca liderança política da Comissão foi uma razão importante para a criação do Conselho Europeu, em 1974, que não era dotado de quaisquer prerrogativas na preparação da agenda. Em vez disso a Presidência de facto ganhou a principal responsabilidade pela agenda. A sua criação fora da estrutura institucional da Comunidade, como um desenho intergovernamental de gestão da agenda, similar à CPE (Tallberg, 2006, p. 54), reforçou o papel da Presidência.

De acordo com o *Comunicado de Paris* o Conselho Europeu reúne três vezes por ano acompanhado pelos MNE, mas sem estes terem responsabilidades na formulação da gestão da agenda. Por sua vez, a responsabilidade pela preparação e discussão da agenda deste órgão era dos Estados-membros todos coletivamente, através dos seus MNE; sendo que o Secretariado em termos administrativos era o responsável pela organização das Cimeiras. Este comunicado contém referência explícita ao órgão – Presidência – que era para ser realizada pelo Primeiro-ministro ou Presidente do Estado-membro, funcionando então como a Presidência da Comunidade Europeia (Tallberg, 2006, pp. 54-55).

Em 1977, a França diz que o Conselho Europeu tem um déficit, defendendo o reforço da Presidência. Na Cimeira de Londres, de onde saiu a *Declaração de Londres* e onde foram adaptados a declaração das regras organizacionais do Conselho Europeu, refere explicitamente que a Presidência deve ter atribuído um papel na preparação da agenda, nomeadamente a tarefa de fornecer o único registo de Conclusões. Em meados dos anos de 1980, a responsabilidade especial da Presidência pela agenda das reuniões do Conselho Europeu tornou-se institucionalizada (Tallberg, 2006, p. 55)¹³⁰.

A realização de duas reuniões do Conselho Europeu¹³¹, trouxe implicações políticas, nomeadamente a oportunidade para moldar e estruturar a agenda do Conselho Europeu, sobretudo as reuniões informais constituem o domínio exclusivo em que a Presidência tem liberdade para decidir os temas a tratar (Tallberg, 2006, pp. 55-56).

Nos finais da década de 1990, mas sobretudo após 2000, as mudanças nos métodos de trabalho do Conselho Europeu tiveram efeitos no papel da Presidência, nomeadamente na definição da agenda (Tallberg, 2006, p. 56). Destes destacamos os seguintes: o conjunto de reformas adotadas em Sevilha 2002; a preparação da agenda e as conclusões associadas tornaram-se mais institucionalizadas; o papel da Presidência antes das reuniões/encontros consultando os Estados-membros, acertando os temas centrais da agenda, trouxe restrições; capacidade da Presidência para definir a agenda das reuniões informais foi reduzida pelo incremento do hábito dos Conselhos Europeus pré-programarem a sua própria agenda, num esforço para alcançar uma maior continuidade no desenvolvimento das políticas.

3.1. Importância, recursos e constrangimentos da gestão da agenda

As regras do *agenda-setting* moldam a extensão que a Presidência pode ter, independentemente das novas iniciativas políticas por si lançadas, ou pela confiança limitada da cooperação com a Comissão. As regras de decisão afetam a capacidade da Presidência pela forma como fazem a distribuição de resultados, pelo que podem limitar ou alargar as zonas para o estabelecimento de acordos. Os seis casos de estudos de Jonas Tallberg (2006, p. 211) permitem sustentar a proposição que a rotação, em princípio produz um sistema de difusão recíproco, onde os Estados rodam, fornecendo e desfrutando dos benefícios da Presidência.

¹³⁰ Os Estados no exercício presidencial seguiam o seguinte método de preparação política da agenda da Presidência do Conselho Europeu (Tallberg, 2006, p. 55): o Presidente do Conselho Europeu realiza viagens pelas capitais europeias, para conhecer as preocupações dos Estados nos encontros bilaterais; o MNE no Conselho de Assuntos Gerais realizavam as trocas de ideias acerca dos temas da agenda; depois a Presidência fazia circular a agenda final, até uma semana antes do final.

¹³¹ Uma formal, no fim da Presidência e outra informal a meio da mesma.

De acordo com os racionalistas, a gestão da agenda permite às Presidências da UE dar prioridades aos seus interesses políticos. Os casos das Presidências finlandesa e alemã em 1999¹³² demonstraram a influência sobre a agenda que ambos tiveram, incluindo formas de não decisão. As Presidências da UE chamam a atenção para os seus interesses prioritários, através da sua inclusão no Programa Oficial da Presidência e no agendamento dos encontros/reuniões informais (Tallberg, 2006, p. 211).

Porém, para a abordagem sociológica, os Estados-membros abstêm-se de desfrutar dos meios para priorizar assuntos de importância específica nacional, porque foram socializados para se comportar de forma neutra, ou pelo medo de serem condenados ao ostracismo (Tallberg, 2006, pp. 82-83).

Desenrolam-se uma série de críticas e ceticismo acerca da Presidência rotativa na gestão da agenda (Tallberg, 2006, pp. 82-83): (1) à Presidência não lhe foi conferido em exclusivo o poder formal de iniciativa e portanto não pode definir a agenda política da UE; (2) limitação da Presidência para no âmbito da imposição de agendas, dado que estas são herdadas ou fruto de eventos imprevisíveis; (3) salienta o efeito constrangedor restritivo da norma da neutralidade.

Segundo Guy Bassompierre (1988), cada Presidência influencia na melhor das hipóteses, 5 a 10 % dos temas, sendo a maior parte da agenda herdada de outras Presidências. Contudo, a influência sobre a agenda pode ser feita de várias formas. A Presidência pode introduzir temas na agenda sozinha ou em colaboração com a Comissão; pode estruturar a agenda, através de alguns temas, dando ênfase ou tirando ênfase a alguns temas, atribuindo assim prioridades às preocupações da agenda individual ou a deliberações coletivas (Tallberg, 2006, p. 83¹³³; Tallberg, 2003a e 2003b).

Também, a combinação dos poderes informais com os formais, permite excluir itens das discussões que estão a progredir, dar ou retirar ênfase a alguns temas, e introduzir novos assuntos. Exclusão de temas é provavelmente o poder mais evidente da Presidência. No caso dos Estados-membros mais pequenos é mais difícil o exercício do poder de exclusão, porém, têm a possibilidade de decidir as áreas a que podem dar maior ênfase, tendo assim uma vantagem comparativa em relação aos outros atores (Bunse, 2009, pp. 49-50)¹³⁴.

¹³² Ver casos de estudo destas Presidências referidas em nota de rodapé anterior.

¹³³ Ver: casos de estudo (Tallberg, 2006, p. 83 e sessão 3).

¹³⁴ São exemplos de casos em que a Presidência pode explorar o cargo para lançar e ancorar uma nova iniciativa política na agenda política da UE. Usando apenas o período da Presidência para consolidar a iniciativa. A Presidência alemã, de como se pode influenciar a agenda através de um bloqueio da mesma, mantendo a questão longe dos problemas da agenda de decisão. Garantindo que esta não será aprovada no seu mandato e conseguir

O primeiro instrumento procedimental ao dispor da Presidência são os recursos de poder na gestão da agenda. A capacidade que a Presidência tem para orientar a agenda política da UE é assimétrica sobre o controlo do processo de decisão. Algumas funções como a negociação e a representação são menos proeminentes que a gestão da agenda (Tallberg, 2006, pp. 83-84).

Dentro destes recursos, a Presidência elabora um «Programa Político», a qual refere quais os temas prioritários (Tallberg, 2006, p. 83), definidos por norma nos termos que apontamos antes, na linha de Elgström (2003b) e Tallberg (2003a e 2003b). As prioridades do programa para os seis meses foram requeridas para a Presidência desde o início do Conselho Europeu, em 1975, como uma oportunidade dada para criar impacto, especialmente se esta receber o apoio da Comissão, do Parlamento Europeu e dos países-membros. O impacto depende também da extensão com que a Presidência pretende prosseguir e do equilíbrio entre os objetivos nacionais com as políticas da Comunidade (Kirchner, 1992, p. 80).

Alguns temas são de carácter prioritário para a Presidência; outros, são designados de amplos, os quais tendem a reflectir as áreas gerais de atividade da UE. Outros temas têm uma posição mais proeminente, e os objetivos mais específicos representam desenvolvimentos no âmbito de cada tema que marcam a priorização de algumas preocupações políticas. Por fim, existem novos temas, alguns são incluídos e não teriam sido parte de outro programa de outro país, e algumas questões são excluídas, embora outros Estados-membros tivessem desejado promover (Tallberg, 2006, p. 84).

No Parlamento Europeu, a Presidência através do MNE apresenta o programa com as prioridades políticas, e no final da mesma, o Chefe de Governo ou de Estado, apresenta no Parlamento Europeu um balanço da Presidência. Porém, a Presidência pode ver a Comissão e o Parlamento Europeu não apenas como parceiros, mas também como rivais (Kirchner, 1992, p. 81). Nessa medida, Bonvicini e Regelsberger (1987, p. 161), sugerem segundo cita Kirchner (1992, p. 81), «the degree of participation of each individual institution and the importance that is given to its suggestions largely depend on the presidency-in-office».

O segundo instrumento procedimental assenta na possibilidade da Presidência criar ou desenvolver propostas concretas para a ação. A capacidade da Presidência para lançar novas iniciativas é condicionada pelas regras formais da UE do *agenda-setting* no processo de tomada de decisão que determina se a Presidência pode agir em seu próprio interesse ou deve agir através de, e em acordo com a Comissão (Tallberg, 2006, p. 85).

obter nova proposta que seja mais conforme os seus interesses. Outro dos exemplos, é da Presidência finlandesa, de como esta pode ser explorada para lançar ou ancorar uma iniciativa na agenda política (Tallberg, 2006, p. 83).

Sempre que a Comissão tiver o monopólio da iniciativa política numa área, a Presidência está dependente da cooperação com esta instituição. Formalmente todos os Estados-membros fazem *lobby* e tentam influenciar a Comissão, mas não a Presidência, dado que esta é reconhecida como «um entre iguais» (Tallberg, 2006, p. 85).

É o espaço para colocar qualquer um dos novos temas na agenda formal diretamente, onde os Estados-membros têm poder de iniciativa, ou indiretamente, onde a Comissão possui o direito e pode ser persuadida pela Presidência a iniciativas pertencentes a ela. Mas a Presidência explora igualmente o controlo exclusivo sobre a agenda, para minimizar a exclusão de temas controversos (Tallberg, 2006, p. 211).

Para a Presidência é mais fácil colocar assuntos na agenda através da Comissão, do que para qualquer outro Estado-membro. Além disso, esta relação especial pode ser explorada para desencorajar a Comissão à elaboração de propostas políticas indesejáveis (Tallberg, 2006, p. 85). Porém, é improvável que a Comissão gaste os seus escassos recursos numa proposta, se souber que as próximas Presidências lhe atribuem uma prioridade baixa (Wurzel, 1996a, p. 272; Tallberg, 2006, p. 85).

Nas matérias onde os Estados-membros têm a iniciativa formal das prerrogativas do *agenda-setting* em exclusivo ou com a Comissão, a Presidência pode ter um espaço político para apresentar propostas directamente na agenda de decisão. Formalmente, comparado com os Estados-membros, a Presidência não tem vantagem especial. Contudo, em alguns domínios onde pode apresentar propostas, tem garantido uma possibilidade de sucesso, nomeadamente, no âmbito da PESC, a Presidência tem tido um espaço e conduzido vários casos de sucesso, dado que possui a prerrogativa de propor novas iniciativas, e porque o seu papel é visto geralmente como tendo uma posição forte para estas iniciativas (Westlake, 1999, p. 222; Tallberg, 2006, p. 85).

O terceiro instrumento procedimental, advém da Presidência ter autoridade para determinar a forma das reuniões/encontros. É a Presidência que prepara as agendas das reuniões aos vários níveis das estruturas do Conselho e também as agendas dos encontros do Conselho Europeu (Tallberg, 2006, p. 86).

Na preparação das reuniões do Conselho Europeu, a Presidência usa o seu controlo e deixa muitas vezes temas de fora da agenda que alguns Estados-membros gostavam de ver incluídos por razões de política doméstica, ou porque exigem a atenção, por causa de acontecimentos inesperados na UE ou no exterior, mas que seria uma «carga» para uma agenda já lotada (Kirchner, 1992, p. 81; Tallberg, 2006, p. 86).

Tem autoridade para definir o cronograma geral das reuniões para seis e meses de atividade política da UE, a qual é também uma fonte adicional de decisão no processo de influência da agenda. A Presidência determina o número de oportunidades para os governos considerarem os temas mais concretos na formação das prioridades da UE no processo de tomada de decisão (Tallberg, 2006, p. 86).

Historicamente, algumas das mais raras configurações do Conselho foram convocados quando alguns Estados tinham um interesse específico numa área, e um deles detinha a Presidência. Exemplo disto foi um Conselho do Turismo, no âmbito da Presidência grega de 1988 e subsequentes, apenas convocados pelos Estados-membros do mediterrâneo que tem interesses chave nesta área quando tem a Presidência (Tallberg, 2006, pp. 86-87).

O número de reuniões/encontros estabelecidos nas configurações do Conselho tem a ver com o conhecimento das várias dependências que a Presidência relativamente envolve. A grande variação existe ao nível dos Grupos de Trabalho, onde os «horários» destes não estão institucionalizadas ao nível ministerial (Tallberg, 2006, p. 87).

Um aspecto particular é a convocação de reuniões/encontros informais no país que tem a Presidência, pois tem completa liberdade para os determinar; bem como a agenda, que é discricionária. A reunião informal para a qual este critério é cada vez mais reduzido é o Conselho Europeu, cuja agenda hoje em dia é parcialmente pré-definido pelas Cimeiras anteriores (Tallberg, 2006, p. 87).

O ambiente institucional em que a UE opera, condiciona a extensão do sucesso pela Presidência dos seus recursos procedimentais para ganhos particulares. As regras formais do *agenda-setting*, estavam reguladas no âmbito dos Tratados, estas têm implicações directas na capacidade da Presidência desenvolver e colocar na «mesa» novas iniciativas na agenda formal da UE (Tallberg, 2006, p. 87).

No modelo supranacional de *decision-making* a Comissão tem o monopólio sobre o *agenda-setting*. Nenhum outro Estado-membro ou instituição o pode fazer. Nestas áreas a Presidência depende da cooperação com a Comissão para as atividades de *agenda-setting*, nem pode forçar a Comissão a apresentar iniciativas legislativas. A capacidade de influenciar formalmente o *agenda-setting* está dependente do *lobbying* e de pressões informais, quer através dos canais bilaterais, quer através dos esforços colectivos dos Estados. Em algumas áreas a Presidência está excluída, enquanto alguns temas forem da iniciativa da Comissão (Tallberg, 2006, pp. 87-89).

Durante o período da Presidência, esta compara o seu programa de trabalhos com as prioridades políticas da Comissão. Assim, convida-a a apresentar propostas comuns no âmbito de um processo. A alternativa é encorajar a Comissão a desenvolver iniciativas políticas específicas e ganhar o apoio de outros Estados-membros para dar um sinal colectivo forte à Comissão, através da emissão de um pedido para o Conselho Europeu tomar iniciativas nesta área particular (Tallberg, 2006, p. 88).

O modelo intergovernamental do *decision-making* oferece alternativas num número mais vasto de domínios políticos, sendo que o poder de iniciativa é exclusivo dos Estados-membros ou em conjunto com a Comissão. Este modelo de *agenda-setting* é usado nos antigos II e III «Pilar» do *policy-making* da UE (Tallberg, 2006, p. 88).

A Presidência tem a responsabilidade primária de fazer novas propostas nestas últimas áreas de cooperação citadas. Da mesma forma é relativamente fácil para a Presidência manter os problemas longe da deliberação colectiva nestas áreas da cooperação. A decisão desta abandonar uma questão da agenda constitui essencialmente uma medida unilateral sem regulação formal, mesmos sendo susceptível de ser vista pela outra parte da negociação como uma violação dos códigos informais e de trabalho do Conselho (Tallberg, 2006, pp. 88-89).

As regras de decisão formal podem moldar a facilidade com que se põe iniciativas na ordem do dia, individualmente ou em colaboração com a Comissão. No entanto, estas regras não afectam a capacidade da Presidência de bloquear ou adiar a decisão de um *dossier* especial. Com efeito, não há regras que a Presidência não tenha controlo (Tallberg, 2006, p. 89).

No então designado «I Pilar» as decisões geralmente eram tomadas por maioria qualificada, o que torna comparativamente fácil para a Presidência garantir o apoio à apresentação de propostas favoráveis, dado que nestas áreas geralmente tem origem na Comissão. A Presidência não precisa considerar Estados *marginais*, mas pode concentrar o seu esforço de *lobby* sobre os Estados que estão mais positivistas e cujo apoio é suficiente para a adoção. Nos então designados II e III «Pilares», a regra geral é que todas as propostas do Conselho Europeu e da CIG devem ser adoptadas por todos os Estados-membros no Conselho (Tallberg, 2006, p. 89).

A exigência da unanimidade impõe uma restrição significativa à Presidência na elaboração da agenda, uma vez que todos os Estados-membros têm agora de ser convencidos da conveniência da proposta favorita da Presidência, que nessas áreas é muitas vezes a sua própria. A unanimidade pode provocar o enfraquecimento das propostas, até que todos os governos estejam preparados para assinar o acordo. A Presidência pode assim ter de sacrificar alguns

elementos das suas propostas, a fim de garantir um acordo. Mesmo quando o apoio da Comissão não é necessário para a adopção/preparação de uma proposta, a qual muitas vezes, é fundamental para a implementação de uma política. Mas a Presidência tende a fazer grandes esforços para obter o consentimento da Comissão, mesmo que não seja formalmente necessário (Tallberg, 2006, p. 90).

Kirchner (1992, p. 80), apresenta a função iniciativa como uma das funções da Presidência, a qual pode colidir com a função tradicional da Comissão. No entanto, refere que as iniciativas da Presidência não correspondem a poderes legais, como as da Comissão. Noutros casos, como na ex-CPE/PESC o direito de iniciativa cabia ao Conselho (Presidência) e não à Comissão, sendo o papel desta limitado, dado o carácter intergovernamental desta política. Na prática é necessário uma grande colaboração entre a Presidência e a Comissão ao longo de cada seis meses na definição das prioridades.

Por outro lado, a Presidência é também obrigada a prestar especial atenção aos interesses dos Estados-membros, em particular da França, pela agricultura; Espanha devido à política regional; e da Alemanha, quanto às questões orçamentais (Tallberg, 2006, p. 168).

Por fim, a Presidência tem um papel central na obtenção de informação privilegiada acerca das concessões dos Estados-membros e do que eles estão dispostos a fazer (Hayes-Renshaw and Wallace, 2006, pp. 144 e 150; Tallberg, 2006, pp. 114-15), permitindo-lhe fazer uma gestão adequada da agenda.

4. A Negociação e Mediação da Presidência

A negociação é o método utilizado pelos Estados para resolverem os seus problemas e formular normas comuns na política internacional¹³⁵. É tipicamente conceptualizada como um processo entre actores, que desfrutam do mesmo estatuto, mas que diferem em termos de capacidades de poder, preferências, informação, ideias e alternativas para a negociação de acordos (Tallberg, 2010, pp. 241-242).

Vulgarmente conhecida na literatura da especialidade por *brokerage* consiste em trazer as delegações para a mesa das negociações e facilitar a resolução dos problemas. Diz respeito a sondar os outros Estados-membros, criar um bom ambiente e entender mutuamente os problemas e receios dos outros, identificar a corrente principal nas discussões, fazer com que os

¹³⁵ Ver sobre esta temática: (Young, 1972; Underall, 1994; Hopmann, 1996; Moravcsik, 1999b; Elgström and Smith, 2000; Hill, 2003; Arregui and Thomson, 2009).

temas sejam transparentes, descobrir direções para os compromissos e procurar acordos (Schout and Vanhoonacker, 2003a, p. 5).

Não é necessário que a Presidência tenha uma posição sobre o tema. Porém, é mais importante que seja absolutamente neutral. A mediação/negociação recebe na literatura muita ênfase e é vista para muitos como a função central da Presidência (Ludlow, 1993; Weyland, 1993; Galloway, 2001; Schout and Vanhoonacker, 2003a, p. 5).

O debate acerca das negociações internacionais contém no centro o tema da eficiência e da distribuição de resultados. Este fenómeno recebeu sistematicamente pouca atenção nas teorias das relações internacionais, embora tenha implicações importantes na compreensão da negociação multilateral, nomeadamente em relação ao poder da Presidência (Tallberg, 2010, p. 241).

A necessidade do seu papel está ligada a ganhos de eficiência. Isso também significa que a mediação é apenas necessária marginalmente, conforme a situação o exija, dado que as outras delegações têm outras opções disponíveis, e as partes são capazes de comunicar formal ou informalmente. Sendo então apenas meramente necessário presidir (Schout and Vanhoonacker, 2003a, p. 6).

De forma diferente das outras funções, a mediação tem um papel na negociação da UE que nunca foi ancorada nos textos formais dos Tratados, nem nas normas de procedimento. É o produto das práticas políticas em resposta às necessidades crescentes dos Estados na mediação (Tallberg, 2006, p. 57).

No desenho original da Comunidade Europeia, a Comissão tinha como função gerir a agenda e a responsabilidade da negociação de compromissos entre os Estados-membros no Conselho, porém devia ser separada dos especiais interesses dos governos dos Estados-membros e portanto capaz de funcionar como um mediador imparcial e credível. A mediação e a construção de consensos foram uma das fontes centrais de influência da Comissão, entre os anos 50 e 60 (Tallberg, 2006, p. 58).

Nas duas décadas seguintes vários desenvolvimentos concorreram contra a Comissão a favor da Presidência, pois os Estados-membros preferiram esta última como mediadora (Wallace, 1985b, p. 7; Sherrington, 1998, p. 4; Tallberg, 2006, p. 58). O caso da «cadeira vazia» afetou não apenas a posição de gestão da agenda da Comissão, mas também o seu papel de mediadora, dado ter sido excluída do processo negocial. O «compromisso» do Luxemburgo,

criou uma dupla mudança: prolongamento do uso da unanimidade enquanto regra de decisão e reduziu a credibilidade da Comissão enquanto mediadora (Tallberg, 2006, p. 58).

Esta função cresceu de importância no sistema político da UE. A Presidência viu o seu papel reforçado nesta área devido ao incremento do número de Estados e ao aumento gradual da votação por maioria qualificada, o que obrigou a maiores esforços de mediação. A Presidência passou também a ser vista como o ator mais apropriado e natural para construir compromissos, dado ser considerada mais imparcial, até mais do que a sua potencial competidora como mediadora, a Comissão. Estas necessidades conduziram a um fortalecimento gradual da Presidência rotativa do Conselho (Elgström, 2003b, pp. 6-7; Blavoukos, Bourantonis, Pagoulatos, 2007, p. 237).

A negociação é uma das funções geralmente aceites por todas as partes e todos os atores, como uma das funções da Presidência, que cresceu em termos de importância no sistema política da União. Contribuíram para esta, o aumento do número de Estados-membros, o incremento gradual de votação por maioria qualificada e a necessidade de esforços de mediação (Elgström, 2003b, p. 6).

A mediação não é um papel exclusivo da Presidência, pois existem múltiplos responsáveis pela mediação nas negociações da UE. A Comissão e outras delegações também podem desempenhar este papel. Porém, como preside às reuniões de todos os níveis dos Grupos de Trabalho do Conselho, a Presidência está particularmente bem posicionada para exercer o papel de mediadora (Schout and Vanhoonacker, 2003a, p. 6).

A Presidência através da capacidade de mediadora criou compromissos de negociação entre os Estados-membros. Uma mudança de ênfase no que toca a quem tem o papel de mediação originalmente da Comissão, a qual tinha o papel principal de arquitetar compromissos para a Presidência; tendo este sido reforçado pelos desenvolvimentos políticos e institucionais (Hayes-Renshaw and Wallace, 1997, pp. 146-147; Tallberg, 2006, pp. 58-59).

Após o AUE, o incremento do papel da Presidência representou em parte uma resposta adaptativa do Conselho (Wallace, 1985b, p. 7), sendo a implicação mais importante o reforço da capacidade da Presidência dirigir o processo de negociação. Já a partir de 1990, a Presidência era vista como mediadora preferida pelos Estados-membros nas reuniões dos Conselhos (Westlake, 1999, p. 38; Sherrington, 2000, p. 44; Tallberg, 2006, pp. 59-60).

É comum falar-se de compromisso da Presidência, a qual reflete os temas propostos originalmente pela Comissão e subsequentemente desenvolvidos pela Presidência como

negociadora preferida. Em parte, a necessidade desta assumir o papel de negociadora pode ser vista, como um produto do incremento da complexidade no ambiente do processo de decisão na UE; na expansão dos assuntos do Conselho e associado ao crescimento dos Conselhos ministeriais, Comitês e Grupos de Trabalho; criaram pressão para a Presidência projetar potencialmente assuntos de conjunto (Tallberg, 2006, p. 59).

Mais atores não dificultam necessariamente a tomada de decisão, mas se ampliar o espectro de preferências, de seguida, o acordo torna-se mais difícil de alcançar. Porém, a expansão da agenda oferece novas oportunidades para um conjunto de acordos, envolvendo a concessão em múltiplos domínios (Tallberg, 2006, pp. 59-60).

A necessidade da Presidência ser capaz de coordenar diversos interesses nacionais, faz com que tenha de agir como negociadora para se ligar efetivamente com a Comissão e o Parlamento Europeu para prosseguir as suas prioridades (Kirchner, 1992, pp. 80-81). A Presidência tem uma posição privilegiada de ligação entre as diferentes partes e/ou arenas da negociação no Conselho, oferecendo a única possibilidade para a canalização de informação e identificação de possíveis temas (Tallberg, 2006, p. 60).

Outro desenvolvimento importante com implicações na Presidência (função negociação) foram as reformas institucionais entre os anos de 1980 até 2000. A passagem gradual da regra da unanimidade para a maioria qualificada e o aumento proeminente do papel do Parlamento Europeu no processo legislativo, implicaram uma mudança no papel da mediação da Presidência, fruto da construção de maiorias qualificadas e da identificação de coligações (Tallberg, 2006, p. 60).

O TUE, estendeu os poderes do Parlamento Europeu para o uso do procedimento de cooperação e introduziu do procedimento de codecisão, que garante a este o mesmo estatuto que o Conselho na aprovação da legislação (Tallberg, 2006, p. 60).

O Tratado de Amesterdão e de Nice, expandiram as áreas de cooperação, trazendo importantes consequências para a Presidência, enquanto mediadora. A obrigação da Comissão tomar em conta as posições do Parlamento quando altera as suas propostas, reduz a capacidade de funcionar como uma força de intermediação no âmbito do Conselho (Tallberg, 2006, p. 61).

A combinação da competição dos interesses de política externa e o requerimento da unanimidade para a maioria dos acordos criaram uma forte necessidade de mediação e de construção de consensos quando foi criada a CPE, tendo sido à Presidência que se atribuiu a mediação/negociação («brokerage») (Schoutheete, 1988, p. 75; Tallberg, 2006, p. 61).

Na década de 1980, a Presidência, no âmbito da mediação teve um papel fundamental no processo de permanente conciliação. O alargamento da Comunidade Europeia trouxe interesses diversos na política externa, reduzindo «zonas» para estabelecimento de acordos, e a construção de posições comuns tornou-se mais difícil de alcançar (Schoutete, 1988, p. 79; Bassompierre, 1988, pp. 62-63; Tallberg, 2006, pp. 61-62).

A causa do aumento da mediação é também fruto do desenvolvimento das ambições da política externa da União. O TUE, introduziu a cooperação sistemática e a posição comum em todos os temas centrais da política externa. O Tratado de Amesterdão introduziu mais discussões para a cooperação: ações comuns e estratégias comuns. O Tratado de Nice expandiu a cooperação a áreas da defesa, formulação de objectivos na gestão de crises e prevenção de conflitos. A política externa tornou-se mais ambiciosa, com efeito, a Presidência teve de criar mecanismos de consenso mais importantes (Tallberg, 2006, p. 62).

A causa para ou da mediação no momento em que foi fundado o Conselho Europeu era forte. Parte do racional da criação do Conselho Europeu é fruto da inabilidade do Conselho para criar acordos em assuntos em que é requerida a unanimidade e os interesses nacionais divergem (Tallberg, 2006, p. 62).

O Conselho Europeu tinha como função central proporcionar as trocas informais e as linhas orientadoras para as ações futuras. Anos depois mantiveram-se as funções importantes do Conselho Europeu e a cúpula da agenda individual, sendo apenas tratadas uma ou várias questões referidas no Conselho (Tallberg, 2006, p. 62).

É o órgão político superior da UE, com autoridade política e uma perspectiva horizontal, constituindo o designado *bargaining* na arena final das negociações dos novos tratados. O Presidência tem uma função formal na gestão da agenda traduzido numa responsabilidade especial na negociação dos acordos (Tallberg, 2006, p. 63).

A designada «volta das capitais» permite à Presidência juntar informação com as preferências dos Estados, abordadas nos encontros bilaterais, tendo esta modalidade sido alterada com o alargamento da UE (Tallberg, 2006, p. 63), dado o vasto conjunto de Estados que compõe a União.

A política externa é fruto de fortes interesses e ambições dos Estados-membros, que exige uma forte necessidade de negociação pela Presidência. A mediação assumiu um papel importante no Conselho Europeu para negociar em conjunto alguns assuntos, nomeadamente

concluir as CIG e resolver as questões controversas referidas no Conselho (Tallberg, 2006, p. 66).

4.1. Importância, recursos e constrangimentos da negociação/mediação

À Presidência do Conselho pede-se que seja um mediador neutro e responsável. Todavia, também lhe é exigido que tome iniciativas, que seja um líder no plano europeu, e que do ponto de vista interno defenda os interesses nacionais.

Esta função da Presidência nunca esteve prevista nos Tratados, mas sempre teve um papel importante. É também nesta função que possivelmente existe maior fosso entre as declarações dos responsáveis políticos quando assumem a Presidência e as ações desenvolvidas enquanto mediadores.

No início da função de mediação o seu papel era quase inexistente, dado que as Comunidades e a Presidência não possuíam nenhum poder político. Uma vez que os Estados-membros e a União ambicionavam ter mais unidade e um peso político externo maior, esta tarefa da Presidência foi incrementada.

Após 1965/6 até, devido ao incremento da agenda supranacional da Comissão, os Estados-membros procuram depender mais da Presidência, enquanto mediador preferido. A CPE e o Conselho Europeu decidiram excluir a Comissão da arquitetura institucional, passando a Presidência a ter um papel mais importante do que esta (Tallberg, 2006, p. 208).

Com efeito, a procura dos serviços de mediação da Presidência conduziu a dois desenvolvimentos: crescimento da complexidade do processo de tomada de decisão da UE, a qual criou mais dificuldades às partes em identificarem potenciais zonas de acordo; sucessivos alargamentos expandiram o número de partes envolvidas nas negociações, e o crescimento de áreas políticas criou pressão para a criação de áreas transversais (Tallberg, 2006, pp. 208-209).

As reformas institucionais, especialmente a introdução da votação por maioria qualificada criou a necessidade de construção de coligações, em parte, com efeitos na Presidência. Para facilitar a negociação, os governos da UE, equiparam a Presidência com instrumentos específicos de mediação. A prática dos encontros bilaterais, o «tour des capitales», os «confessionals», os Estados-membros passaram a facultar à Presidência informação privilegiada acerca das linhas de fundo nacionais (Tallberg, 2006, p. 209).

Como sustentou Elgström (2003c, p. 51), os mediadores são parciais e não-neutrais. Tradicionalmente os discursos das Presidências da UE são que esta deve ser um mediador

neutral e imparcial, o que se afigura como difícil, dado ser um mediador que é parte integrante do sistema e com interesse na negociação.

De acordo com Ludlow (1993, p. 249), a Presidência é ou deveria ser um mediador honesto (*«honest broker»*), construindo acordos e coligações. Outros autores escolheram outros termos, como árbitro neutral (*«neutral arbitrator»*) (Wallace, 1985b, p. 16) ou mediador neutral (*«neutral broker»*) (Schout, 1998, p. 3), para descreverem o papel da Presidência. Por sua vez, Kirchner e Tsagkari (1993, p. 20), destacaram os esforços da Presidência para procurar «objetivos de compromisso». Sendo a opção mais utilizada a de *«honest broker»*, aquela que Elgström (2003c) usa, e que privilegiamos nesta tese.

Metcalf (1998, pp. 420-422), concorda com a necessidade de a Presidência ser neutral, mas enfatiza a diferença entre imparcialidade e desinteresse¹³⁶. Ambos contribuem para a Presidência ganhar legitimidade, todavia, o mais importante não é que seja neutral, mas que por detrás de uma proposta de solução por si promovida haja uma maioria clara, e que se alcancem resultados eficientes e favoráveis para as partes.

Portugal, aquando da preparação da primeira Presidência considerava que «é também no exercício desta tarefa que a contradição entre interesses nacionais e interesses comunitários pode revestir aspetos mais delicados, requerendo uma articulação rápida entre as frentes externas e interna (...). É geralmente reconhecido ser a Presidência o lugar menos confortável para defender interesses nacionais, sobretudo quando as partes se opõem, de forma reativa, ao sentido da corrente; é por esta razão que são muitas vezes os países de menor dimensão, os países com um governo mais forte e estável e, sobretudo, aqueles em que o projeto de integração europeia goza de um mais amplo consenso e não suscita graves divisões internas que se encontram em melhor situação para desempenharem o papel de mediador e para marcarem o período da sua presidência com sucessos assinaláveis»^{137/138} (MNE, 1988b, pp. 19-20).

Contudo, a Presidência não pode decidir livremente durante o termo do mandato (Hayes-Renshaw and Wallace, 2006, p. 148). A votação, por maioria, limita a necessidade de consenso

¹³⁶ «"Impartiality" (implying even-handedness as regards all member states, listening patiently to the views of everyone) and "disinterest" (with respect to actions affecting the Presidency's own interests)» (Metcalf, 1998, p. 430).

¹³⁷ Exemplos típicos: o Luxemburgo, por exemplo, mas não só, na negociação do AUE; a Bélgica, apesar – e em parte por causa – da sua fragilidade interna, durante as negociações de adesão; a Itália em 65, ao enfrentar a «crise da cadeira vazia», e em 1985, por ocasião da finalização das negociações de adesão e do arranque do AUE (MNE, 1988b, p. 20).

¹³⁸ «Aproveitando o exemplo da mesma presidência alemã para ilustrar a dificuldade de se defender uma posição nacional durante o desempenho da presidência, atente-se ao problema da fixação da data das próximas eleições para o Parlamento Europeu, perante o qual prevaleceu o "interesse comunitário" (a data foi aprovada, numa decisão por unanimidade em que a delegação alemã, isolada, acabou por ceder)» (MNE, 1988b, p. 20).

no Conselho, diminuindo em alguns casos o impacto do poder da proposta. Por outro lado, o processo legislativo depende também, da posição da Comissão e do Parlamento Europeu, que também tem de ser tido em conta (Tallberg, 2006, pp. 117-119; Warntjen, 2008, p. 317).

Segundo Kirchner (1992, p. 110) e Bunse (2009), os pequenos Estados são os mediadores ideais, particularmente em situações onde dois ou mais Estados estão em desacordo. Elgström (2003c, p. 49) também refere que os pequenos Estados são vistos como mais neutros, e têm um comportamento mais uniforme, dado que os grandes Estados têm interesses em muitas áreas políticas, tornando difícil a sua neutralidade. Por outro lado, de acordo Weiler (1999, p. 26), estes ocupam uma posição privilegiada para serem «bons» mediadores.

Países como a Alemanha e o Reino Unido¹³⁹ quando tiveram a Presidência prosseguiram sistematicamente os seus interesses, à custa dos pequenos Estados e do progresso da integração europeia. Por outro lado, os grandes Estados, provavelmente por causa do seu peso político e económico, têm mais capacidade de forçar compromissos do que os pequenos Estados (Kirchner, 1992, p. 110).

O impacto da Presidência é amplamente reconhecido, no entanto, não há acordo se influencia ou não a legislação da UE com sucesso¹⁴⁰. A literatura destaca o poder da Comissão e do Parlamento Europeu que afetam o poder da Presidência no âmbito do processo legislativo (Warntjen, 2008, p. 318).

O que é necessário é um bom mediador, investindo na criação de um bom ambiente, ativamente empenhado na formulação de propostas de compromisso, e que tente ser o mais justo possível. Numa situação ideal o mediador não devia participar nas negociações, mas como a Presidência está atribuída aos Estados-membros de forma rotativa, esta situação não acontece (Schout and Vanhoonacker, 2003a, p. 26). Sendo assim, o sucesso da mediação deve assentar no ambiente de confiança que se cria com as partes (Elgström, 2003c, p. 42).

Tradicionalmente o mediador deve ser um ator externo, «*neutral outsider*» (Hopmann, 1996, p. 223; Wehr and Lederach, 1996). Nessa medida, a neutralidade e a imparcialidade são vistas como elementos constituintes do sucesso da mediação (Young, 1967, p. 309; Carnevale and Arad, 1996, pp. 40-41. Apud., Elgström, 2003c, p. 41).

O mediador preferencialmente não deve ter vínculos com qualquer uma das partes, e não deve ter alguma participação na produção dos resultados. Idealmente não está ligado a nenhuma

¹³⁹ Ver casos de estudo sobre estas Presidências, além dos referidos em notas de rodapé anteriores: (Whitman, 2006; Maurer, 2008).

¹⁴⁰ Ver também: (Kollman, 2003; Alexandrova and Timmermans, 2013).

das partes ou contendor, nem pode estar inclinado para um dos lados, não tem nenhum investimento em qualquer resultado a alcançar e não espera nenhuma recompensa especial (Wehr and Lederach, 1996, p. 57). São estas características que fazem aumentar a credibilidade do mediador, tornando-o aceitável para todas partes, mas também aumentando as suas possibilidades de obter informações a partir de outros atores e a legitimidade das suas propostas (Stenelo, 1972, pp. 33-35; Carnevale and Arad, 1996, p. 441. Apud. Elgström, 2003c, p. 41).

Porém, no caso da UE, a neutralidade é impossível e a utilidade da imparcialidade é contingencial, em determinadas circunstâncias e para alguns atores, podendo esta ser eficiente nuns casos, mas não noutros contextos (Elgström, 2003c, p. 42).

A neutralidade não é realista e a parcialidade é em algumas circunstâncias aceitável e recomendável. Uma vez que a Presidência é um dos atores envolvidos nas negociações, e como em geral o país que assume a Presidência, não abandona as suas posições políticas nos vários assuntos, seja nas questões de política externa ou interna. Dessa forma, é impossível existir uma relação imparcial. O grau de neutralidade e imparcialidade varia de acordo com a situação concreta (Elgström, 2003c, pp. 44-48).

O comportamento da Presidência está muito ligado ao poder e mais especificamente às identidades dos Estados-membros, por exemplo para a Suécia e Portugal, ser neutral e desempenhar um papel ativo de mediador são elementos naturais da sua identidade. Já para a França¹⁴¹ é natural guiar o seu comportamento tendo por base a noção de «*grandeur et gloire*», e a Alemanha tem naturalmente aspirações em desempenhar um papel de liderança na Europa (Elgström, 2003c, p. 51).

A gestão da agenda oferece oportunidades à Presidência, mas, a principal função no âmbito da cooperação europeia é a negociação (Tallberg, 2006, p. 112), que deve ser desenvolvida de acordo com a norma da neutralidade, apesar de ser difícil ligar a mediação e a neutralidade (Elgström, 2003c, p. 42).

Contudo, a Presidência não é apenas neutral e imparcial, mas desempenha também a tarefa de facilitadora, administradora e organiza uma série de reuniões/encontros, em Bruxelas e no seu país (O’Nuallain, 1985; Hayes-Renshaw and Wallace, 1997; Sherrington, 2000).

A Presidência influencia os resultados, na medida em que o Estado estrutura as prioridades e as negociações de forma a encorajar convergências, criar zonas de acordos e compromissos viáveis. A mediação no âmbito da negociação ajuda a explicar o fenómeno do

¹⁴¹ Ver casos de estudo sobre estas Presidências, referidos em notas de rodapé anteriores e: (Dehousse and Menon, 2009).

processo de negociação, na medida em que as Presidências são tentadas a usar o poder fornecido pelo acesso privilegiado à informação e aos procedimentos para fins particulares. Nesse sentido, as Presidências procuram promover um acordo mais próximo das suas próprias preferências (Tallberg, 2006, p. 112; Tallberg, 2010, p. 244).

A literatura afirma que a responsabilidade como corretor/mediador acarreta consequências adversas para a capacidade do país que tem a Presidência garantir os interesses nacionais. A lógica deste argumento gira em torno da norma do «*honest broker*»¹⁴², que é tida para restringir as Presidências, determinando a mediação imparcial e os esforços para evitar favorecer interesses nacionais¹⁴³ (Tallberg, 2006, p. 112). Este papel no âmbito do Conselho, bem como da Comissão e do Parlamento Europeu, tornou-se mais importante em comparação com a situação inicial, o qual era caracterizado por objetivos relativamente claros (Schout, 1998, p. 3).

É legítimo que outros Estados-membros defendam os interesses nacionais nas negociações da UE. A Presidência deve abster-se de tal comportamento durante os 6 meses, pois, de acordo com a norma da neutralidade, os interesses do país que assume a Presidência devem ser sacrificados (Tallberg, 2006, p. 113). Porém, por vezes, na linha da abordagem sociológica, esta é uma «frustração» dos *policy makers* e dos funcionários com a Presidência, dado estarem baseados na expectativa que esta poderá ser bem organizada e neutral ao mesmo tempo (Schout and Vanhoonacker, 2003a, p. 29).

5. A Representação da Presidência

A função de representação é inseparável da função de negociação, não sendo na maioria dos casos possível delimitar uma fronteira entre as duas. Ambas entroncam mutuamente e complementam-se. A representação, quer seja interna ou externa, tem na sua base um processo de negociação, sendo que esta necessita de representantes no decorrer de uma negociação. Logo, ambas são parte indivisível de um todo.

A função de representação da Presidência é complexa (Bengtsson, 2003, p. 66). É através dela que a UE se afirma na política internacional, quer na resposta às crises, quer na tomada de posição sobre várias temáticas. Esta função evolui e ganhou importância paralelamente à criação e ao fortalecimento da CPE, e anos depois, devido sobretudo à institucionalização da PESC.

¹⁴² Ver especialmente: (Elgström 2003c).

¹⁴³ Ver igualmente: (Metcalf, 1998; Schout, 1998; Elgström 2003c; Tallberg, 2010).

A Presidência, nesta função, tem de representar o Conselho a nível externo, nas negociações internacionais, e internamente, nas relações com as outras instituições da UE (Elgström, 2003b, p. 7).

Os primeiros poderes de representação atribuídos à Presidência eram insignificantes. Só depois da década 1970, é que esta adquiriu mais poderes de representação a nível interno e externo. A força destes desenvolvimentos, evidenciados empiricamente, demonstra a necessidade funcional de uma solução institucional para os problemas de representação (Tallberg, 2006, p. 209). Dessa forma, os Estados encontraram na delegação de poderes na Presidência a solução funcional para estes problemas (Tallberg, 2010, p. 245).

A evolução da generalidade das funções da Presidência é o reflexo e está dependente da evolução da política externa da UE e da sua relevância política. Já a nível interno, esta função cresceu sobretudo devido ao aumento das competências (legislativas/orçamentais) do Parlamento Europeu.

A tarefa de porta-voz dos Estados-membros foi atribuída à Presidência, dada as falhas de representação, criando assim um corpo que representa-se também vis-à-vis com outras instituições (Westlake, 1999, p. 37; Tallberg, 2006, p. 66; Tallberg, 2010, p. 244).

O crescimento das responsabilidades de representação a nível qualitativo e quantitativo, deve-se ao facto do aumento de novos fóruns internacionais, à importância da vertente externa da UE e ao incremento do número de Estados, tendo os países-membros dado à Presidência a tarefa de falar por eles (Tallberg, 2006, p. 67). Segundo Hayes-Renshaw and Wallace (1997, p. 149) «The presidency role in speaking for the EU and for its members has grown exponentially over the past 20 years».

A Presidência adquiriu novos papéis representativos, não apenas em relação às outras instituições europeias, mas também em relação à imprensa e ao mundo. Embora esta função tenha crescido mais por «defeito», do que por um projeto (Westlake, 1995, p. 37). O Conselho, além da Presidência não tinha outros meios de representação vis-à-vis com os outros atores (Bunse, 2009, p. 35).

A nível externo, devido a um maior envolvimento da CEE/UE na política internacional e às suas ambições de política externa (comércio e ajuda), conduziu a uma maior necessidade de representação externa. Porém, estes poderes não foram estendidos à CPE quando foi criada em 1970 (Tallberg, 2006, pp. 67 e 209).

Os governos da então Comunidade Europeia lançaram na década de 1970 a CPE e garantiram o poder de a Presidência falar no âmbito do diálogo da CPE e na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU)¹⁴⁴. Na década de 1980, a Presidência ganhou autoridade para se relacionar com partes terceiras, em resposta a chamadas para maiores desenvolvimentos dos canais de contatos. Finalmente, após 1990, à Presidência foi-lhe delegada uma nova autoridade executiva na política externa e o poder de negociar acordos internacionais em nome dos governos da UE (Tallberg, 2006, p. 209).

O estabelecimento da CPE e o papel de representação permitiram à Presidência «dar um salto», tendo o papel desta crescido com o aumento do poder global de influência da UE. Sobretudo desde o Tratado de Maastricht, esta foi dotada de poderes de representação da UE no âmbito da PESC, tornando-a mais pró-ativa e incrementando a sua importância (Hayes-Renshaw, 1999, p. 34; Bengtsson, 2003, pp. 58-59). Dessa forma, a Presidência viu-se envolvida em várias matérias de representação externa. Do ponto de vista normativo passou a ter responsabilidades na PESC, de representação e de implementação das decisões (Bengtsson, 2003, p. 59).

Nessa linha passou a ter fazer coordenações com os Estados-membros, a tomar posição nas conferências e negociações internacionais, onde a UE participasse, representar a União a nível internacional, ser a porta-voz da União, e conduzir as negociações do alargamento em nome da UE (Dinan, 1999, p. 240; Bengtsson, 2003, p. 59).

Os Estados-membros optaram por acordos estritamente intergovernamentais e escolheram a Presidência rotativa para os representar coletivamente, mas também lhe delegaram, anos depois, as responsabilidades de representação externa, através do Conselho Europeu (Tallberg, 2006, p. 67).

A Presidência, através do Conselho, vê também reforçado o seu papel de representação interna fruto do reflexo da evolução das funções do Parlamento Europeu, nomeadamente das atribuições nas áreas legislativas e orçamentais.

Em 1981, o *Relatório de Londres*, trouxe duas inovações significativas: (1) os Estados-membros completaram explicitamente o poder da Presidência na questão das declarações coletivas com o direito a reunir-se com terceiros em seu nome; (2) os governos criaram junto

¹⁴⁴ Pela primeira vez a Presidência falou na AGNU em 1975. Nos anos 80 foi reforçada a função coletiva de representação nos assuntos externos (Schoutteete, 1988, p. 72; Tallberg, 2006, p. 68).

desta a delegação de representação dos poderes de estabelecer a chamada *Troika* como um instrumento de continuidade (Tallberg, 2006, p. 68).

Esta tipologia foi experimentada desde a Presidência belga em 1977, mas só foi formalmente confirmada pelo *Relatório de Londres*. Permaneceu na mesma, até ao final dos anos 90, quando a composição da *Troika* foi modificada (Tallberg, 2006, p. 68).

Apesar da rotação da Presidência, foram implementados elementos de continuidade nas relações externas da Comunidade. Além disso, a certeza que um dos elementos é um Estado-membro grande nas delegações internacionais da CPE/PESC, garantindo assim uma adequada influência política (Tallberg, 2006, p. 68).

A evolução desde 1987, tem sido caracterizada por dois desenvolvimentos paralelos institucionais: (1) atribuição de poderes mais abrangentes à Presidência; (2) reforço do Secretariado do Conselho. A condução de acontecimentos e processos na política internacional obrigou a mais coordenação na política externa, com implicação na representação externa (Tallberg, 2006, p. 69).

As crises nos anos 90 do século passado e os arranjos *ad hoc* significaram uma importante mudança na função de representação externa da Presidência. Em 1990, a crise com o Iraque, levou a que pela primeira vez os governos da Comunidade Europeia delegassem autoridade na Presidência para negociarem ao nível da política externa com outros Estados, garantindo poderes idênticos aos da Comissão nas negociações do comércio externo (Tallberg, 2006, p. 70).

Este novo arranjo, não foi introduzido na nova configuração institucional, no âmbito da PESC quando a CIG 91 estava a chegar ao fim. No entanto, foi o novo tratado que confirmou a posição da existência da representação externa da Presidência. Na CIG 96/97, foi introduzido – o modelo de negociação externo para a Presidência, que constituiu uma inovação significativa (Tallberg, 2006, p. 70).

Depois dos anos 90, esta fórmula de representação apresentava descontinuidades. O Tratado de Amesterdão habilitou o Secretario-geral do Conselho com a função de Alto-representante da PESC. Por outro lado, a «*Troika*» original foi reformulada, para efetivamente compreender a Presidência, o Alto-representante da PESC e o Comissário responsável pela política externa. Deu-se assim maior continuidade e visibilidade, em comparação com o anterior quadro, mas esta fórmula levantou a questão sobre a coerência da política externa da UE, dada a diversidade de atores envolvidos (Tallberg, 2006, p. 70).

O crescimento da representação externa levou a uma interação entre as instituições da UE, da qual resultou um incremento proeminente do papel da Presidência pelos Estados-membros representados vis-à-vis com a Presidência e a Comissão (Westlake, 1999, p. 332; Tallberg, 2006, p. 70). Esta tem de assumir diferentes comportamentos conforme as matérias em apreço. Por outro lado, a Presidência depende de outros fatores como a dimensão, os recursos organizacionais de base, capacidades/habilidades diplomáticas e experiência (Bengtsson, 2003, p. 66).

A autoridade do *decision-making* foi concentrada no Conselho e o Parlamento tinha um poder político reduzido. A primeira mudança significativa resultou dos acordos entre 1970 e 1975, que reviu os processos orçamentais do Tratado da CEE. O mandato não contém nenhum poder para o Parlamento Europeu negociar acordos com o Conselho. Em meados de 1980, a Presidência desenvolveu no Conselho uma natural representação vis-à-vis com o Parlamento Europeu. A Presidência faz uma importante ligação entre o Conselho e o Parlamento Europeu (Tallberg, 2006, p. 70).

O TUE, intensificou os contactos interinstitucionais que levaram à criação do procedimento de codecisão. Estatutariamente igual para as duas instituições. A existência de muto poder de veto dá força às instituições legislativas e uma estreita relação de interdependência. A codecisão levou a mais encontros entre os representantes do Parlamento Europeu e os ministros do país que exercem a Presidência. O Tratado de Amesterdão, duplicou as áreas cobertas pelos procedimentos de codecisão (Tallberg, 2006, pp. 72-73).

A necessidade do papel de representação da Presidência aumentou em conformidade com os desenvolvimentos da época. Os Estados-membros aceitaram este sistema em nome da eficiência (Tallberg, 2006, p. 73). A instituição política da Presidência em geral e a função de representação em particular foi desenvolvida de forma incremental. Mas mais como resposta aos desenvolvimentos políticos, do que através de uma regulação formal (Bengtsson, 2003, p. 67).

O papel de representação é para Kirchner (1992, p. 81) uma das funções da Presidência, sendo que esta assume um papel dual, de representação interna e externa. Esta envolve a representação da posição do Conselho com a Comissão e o Parlamento Europeu, e noutros casos a posição da Comunidade vis-à-vis com países terceiros, especialmente nos temas da então CPE, e mais tarde da PESC.

O entendimento português, antes de assumir a primeira Presidência, era de que a Presidência tem também como atribuição a responsabilidade formal de assegurar os contactos e o diálogo entre o Conselho e as restantes instituições comunitárias. Neste domínio, para além da

importância desta atribuição no cômputo comunitário e pelo conjunto diversificado de obrigações a que as regras foram estabelecendo e o costume deram origem, nomeadamente com a Comissão o Parlamento Europeu (MNE, 1988b, p. 21).

A função de representação é uma oportunidade, embora limitada para a Presidência, no âmbito das funções de representação/defesa dos seus interesses nacionais (Bunse, 2009, p. 46), na medida em que estes têm um poder superior ao normal e com impacto nos assuntos internacionais (Bengtsson, 2003, p. 60).

O papel de representação da Presidência do Conselho proporciona uma ligação importante entre a Comissão e o Parlamento Europeu e ao mesmo tempo representa as Comunidades Europeias externamente¹⁴⁵. Agindo como negociador de conjunto, a Presidência diariamente coordena uma ampla gama de temas entre os Estados-membros, onde constantemente se esforça para tentar criar a promoção do compromisso e formas de consenso (Kirchner and Tsagkari, 1993, pp. 1-2). Essas atribuições fazem com que a Presidência seja um «ator estratégico chave» no âmbito da representação (Friis, 1999, p. 33).

Contudo, o facto de ser uma Presidência rotativa, por vezes, conduz a coordenações inadequadas entre as diferentes áreas políticas e entre os diferentes atores. Cada país tem as suas prioridades, e estas mudam todos os seis meses. Sendo este um dos problemas fundamentais da Presidência, que se reflete nos Estados-membros e pode criar tensão entre estes, e entre estes e a Comissão. Nessa medida, a função de representação torna-se mais difícil (Bretherton and Vogler, 1999, pp. 172 e 188; Dinan, 1999, p. 518; Bengtsson, 2003, p. 67).

Do ponto de vista técnico, a Presidência não tinha autoridade para estabelecer acordos em nome do Conselho, mas ao mesmo tempo, tinha autoridade moral e política para estabelecer compromissos em seu próprio nome (Westlake, 1995, p. 45).

Em relação aos deveres de representação da Presidência, esta não representa apenas a visão do Conselho perante outras instituições, mas tem de representar os pontos de vista dessas instituições no Conselho (Westlake, 1995, p. 45).

A representação externa é de facto uma função da Presidência que cresceu de importância e o reconhecimento de que a UE procura desempenhar um papel importante na política internacional (Bengtsson, 2003, p. 55).

¹⁴⁵ A Presidência pode ser usada com mais enfoque na representação interna, como ficou demonstrado na Presidência sueca em 2001, ou na representação externa, como exemplificado pela Presidência dinamarquesa em 2002. Os casos expostos por Jonas Tallberg (2006, p. 213), demonstram que a Presidência ocupa geralmente uma posição privilegiada para prosseguir os seus interesses particulares e coletivos da UE.

A Presidência é o interface entre as competências nacionais e das Comunidades, e tem uma influência considerável na forma como os interesses nacionais são defendidos e como são promovidos os interesses da Comunidade. Desempenha um papel crucial no *agenda-setting*, sendo que assim encontra-se no centro da iniciação política, nos vários níveis do Conselho (Kirchner and Tsagkari, 1993, p. 2).

Quando o Conselho atua no âmbito da PESC, as funções e os poderes da Presidência são diferentes dos que lhe são específicos nos domínios da competência comunitária. No respeitante à definição da posição comunitária, cabe à Presidência assegurar que o Conselho desempenhe um papel essencial na definição da posição da Comunidade em relação às atividades do referido órgão. Independentemente das posições dos Estados-membros, cabe à Presidência assegurar a coerência em todas as circunstâncias (Conselho da União Europeia, 2001, pp. 46-48).

A Presidência tem capacidade de prover resultados políticos através da gestão da agenda da negociação/mediação. Todavia, a função chave da Presidência é a representação dos Estados-membros nas negociações com partes terceiras (Tallberg, 2006, p. 141).

As funções da Presidência do Conselho, no âmbito da cooperação intergovernamental com outros corpos da UE são repartidas, nomeadamente com o Parlamento Europeu e com outras entidades na negociação internacional (Tallberg, 2006, p. 141).

Onde a negociação está muito institucionalizada é na adesão de novos Estados-membros à UE. O empenho dos governos da UE ao nível da Presidência são as representações clássicas dos Estados-membros, sendo que o seu principal problema, são as divergências no que concerne às preferências, o que cria, por vezes, um controlo incompatível (Tallberg, 2006, p. 141).

Os Estados-membros delegam autoridade na Presidência para negociar acordos, colocando mecanismos de controlo¹⁴⁶ e uma negociação flexível para estabelecer acordos externos. A Presidência serve os interesses dos Estados-membros da UE, o que permite ao governo do país que exerce a Presidência, conduzir e concluir negociações com países terceiros (Tallberg, 2006, p. 141).

A Presidência manobra as negociações internas e externas. Representa e defende a posição coletiva do grupo. A existência de desacordos entre os Estados-membros é geralmente tida como uma fraqueza da Presidência, nomeadamente nos assuntos externos, pois reduz a autoridade da Presidência enquanto voz coletiva da UE (Tallberg, 2006, p. 142).

¹⁴⁶ Ver também: (Tallberg, 2010).

A institucionalização das relações externas da UE e a função de representação da Presidência tem de ser concebida em duas dimensões (Bengtsson, 2003, p. 55). Dessa forma, a Presidência desenvolveu-se gradualmente como uma instituição durante a década de 1970. Mas não menos importante como resultado do aumento da ação comunitária no mais amplo campo internacional, nomeadamente, mas não exclusivamente, através da CPE (Wallace, 1985, p. 3). Este processo em curso, com os desenvolvimentos institucionais que sofreu, através da PESC, continuou de facto a mudar e aumentar o carácter da Presidência como instituição. Sendo no âmbito da PESC que a Presidência tem mais influência em termos de política externa da UE (Bengtsson, 2003, pp. 56-57).

5.1. Importância, recursos e constrangimentos da representação/negociação

A Presidência fica posicionada no interface entre as negociações internas e externas, as Presidências têm acesso privilegiado à informação e ao processo, instrumentos que lhe dão alguma autonomia e flexibilidade na formação dos resultados. Todavia, as regras de decisão formais e as preferências externas condicionam a extensão dos governos em poder atingir resultados a seu favor (Tallberg, 2006, p. 143).

Nessa medida, a Presidência é também uma oportunidade para influenciar o processo de tomada de decisão legislativo¹⁴⁷ (Kirchner, 1992; Schout, 1998; Dinan, 1999; Hix, 1999; Peterson and Bomberg, 1999; Westlake, 1999; Sherrington, 2000; Talberg, 2006). Consequentemente, a rotação da Presidência foi dos temas mais controversos das discussões da reforma institucional e da convenção constitucional (König, *et. al.*, 2006)¹⁴⁸. Todavia, os poderes da Presidência são limitados (Warntjen, 2008, p. 317), como veremos de seguida.

Primeiro, a Presidência tem acesso privilegiado à informação acerca das preferências dos Estados. É central para a execução da função de mediação. Raramente a representação consiste em seguir uma simples posição comum dos Estados-membros com as partes terceiras (externas). Envolve muita negociação e acordos internos depois da negociação externa (Tallberg, 2006, p. 143).

O Secretário-geral do Conselho tem um papel central na Presidência, garantindo informação lado a lado em todas as negociações. É uma fonte de *expertise* em alguns *dossiers*, como é em algumas áreas a Comissão. O Secretário-geral possui conhecimentos preponderantes

¹⁴⁷ Ver também: (Kollman, 2003).

¹⁴⁸ Ver, entre outros: (Calderón et Abeele, 2010).

em algumas delas (Hamlet, 2002; Stubb, 2002; Beach, 2004; Tallberg, 2006, p. 114), a qual permite à Presidência apoiar-se nele.

Os «confessionals»/conversas bilaterais entre a Presidência e os Estados-membros são um contributo central no acesso à informação privilegiada. Esta permite que a Presidência fale com os Estados-membros para procurar linhas comuns, teste a aceitação de negociações alternativas, e tenha acesso privilegiado à informação. Esta é o elemento mais importante para a função «confessional», mas é também uma oportunidade para colocar pressão adicional sobre as delegações recalcitrantes e oferecer o lado não oficial das *recompensas*. A Presidência pratica o «tours des capitals», tendo a mesma finalidade, recolher informação e colocar pressão (Westlake, 1999, p. 115; Tallberg, 2006, pp. 115, 143-44).

A Presidência pode exercer o papel de mediador em vários assuntos. Estas procuram também recorrer aos «confessional» como um dos métodos para chegar a acordo. Se existirem dois ou três Estados-membros com diferentes posições, a Presidência recorre a negociações bilaterais ou trilaterais. A Presidência pode também usar o tempo para prosseguir os acordos (Sherrington, 2000, p. 44).

O «tours des capitales» conduz a representação da Presidência para usar e/ou extrair informação e de apoio para temas de alto perfil (político). A Presidência junta a informação que contribui para a negociação e para alcançar os resultados pretendidos. A informação assimétrica é o padrão que o ator emprega na negociação com os outros atores, requerendo flexibilidade criativa para encontrar soluções nas negociações entre as partes. A nível da representação interna e externa, a Presidência emprega o nível informacional, alcançado através das negociações bilaterais com as outras partes (Tallberg, 2006, p. 144).

O *Triologue* (Presidência, Comissão e Parlamento) oferece à Presidência vantagens informacionais em relação aos outros Estados-membros. A representação da Presidência no Parlamento Europeu e na Comissão coloca outros Estados-membros em desvantagem em relação à Presidência no acesso à informação (Peterson and Bomberg, 1999, p. 35; Farrell and Heritier, 2003, p. 22-23; Tallberg, 2006, p. 145).

A Presidência usa a informação como vantagem, para através dos procedimentos comunitários chegar a um acordo aceitável com todos, podendo improvisar algumas condições em função dessa informação, dado que satisfaz o governo que assume a Presidência. Os quatro recursos procedimentais dão à Presidência capacidade para decidir quem e como explorar a informação com a vantagem «estratégica» para fazer propostas (Tallberg, 2006, p. 145).

A mediação faculta um controlo assimétrico no âmbito dos procedimentos de negociação e nas várias sessões do Conselho. A Presidência comanda a negociação, a qual repousa sobre um reportório de instrumentos processuais (Sherrington, 2000, p. 45; Tallberg, 2006, p. 115).

A Presidência é central na determinação do ritmo das negociações no Conselho, fixa o programa dos encontros/reuniões e impõe por tradição certos limites e, molda o número, formato e a frequência das negociações formais e informais das sessões. Bem como o efeito e a variação no número de reuniões/encontros nos diferentes grupos de trabalho, Comitês e configurações ministeriais (Sherrington, 2000; Tallberg, 2006, pp. 115-116).

A Presidência pode escolher o formato das negociações com partes terceiras e pode fazer negociações informais para expandir a sua margem de manobra. Sendo o alargamento das negociações com países candidatos uma oportunidade para a Presidência atingir os resultados pretendidos (Tallberg, 2006, pp. 145-146).

O controlo sobre a modelação das reuniões garante à Presidência a capacidade para improvisar possibilidades para acordos, impondo velocidade às negociações. O controlo sobre a agenda das reuniões e a opção por dar mais destaque a alguns *dossiers* em detrimento de outros. Impõe tempos às partes, sendo um meio de encorajar os acordos (Westlake, 1999, p. 308; Tallberg, 2006, p. 116). Cria a sensação da urgência nas partes em detrimento dos efeitos de um não acordo e das consequências prováveis de passagem desse termo para a Presidência seguinte (Tallberg, 2006, p. 116).

O segundo instrumento procedimental, é a possibilidade de restringir normalmente o acesso às sessões do Conselho para facilitar os acordos. Esta permite ter acesso aos atores e práticas, ganhando o acesso privilegiado à informação da UE (Tallberg, 2006, pp. 114-116; Tallberg, 2010, p. 244).

Outra variação do formato das negociações, são os encontros/reuniões informais que a Presidência realiza no seu país. O ambiente mais relaxado e agradável, pode-lhe permitir estabelecer acordos. Finalmente, a Presidência pode optar por activar os «amigos da Presidência» – um grupo informal *ad hoc* em que os participantes tenham todos a mesma opinião, cuja composição varia dependendo da área do assunto e que é convocado pela Presidência para resolver problemas complicados ou resolver conflitos específicos (Tallberg, 2006, p. 116).

O terceiro recurso do procedimento – «compromisso da Presidência» (Hayes-Renshaw and Wallace, 1997, pp. 146-147; Tallberg, 2006, p. 116), reflectido no papel original da

Comissão como o mediador e no subsequente desenvolvimento da Presidência para mediador preferido. A Presidência pode por exemplo fazer alterar a posição do Parlamento Europeu no final do procedimento legislativo a favor dos seus interesses (Tallberg, 2006, pp. 115-117; Warntjen, 2008, p. 317).

Em termos procedimentais, tem a prerrogativa de fazer propostas (Tallberg, 2006, pp. 116-117; Warntjen, 2008). O poder de propor é dado como a primeira vantagem da Presidência, assim o Estado-membro que a exerce pode recolher benefícios desproporcionais (Warntjen, 2008, p. 317), sobretudo porque o estabelecimento dos textos base da negociação concede ao país que assume o cargo significativa margem de manobra (Tallberg, 2006, p. 117).

A posição da Presidência é um *nexus* entre duas arenas de negociação que garantem ao actor a possibilidade de ser um ator negocial no plano interno e externo com diferentes partes. Por outro lado, a Presidência pode negociar a nível externo, tendo presente o *fait accompli* do acordo entre os Estados-membros (Tallberg, 2006, p. 146).

6. A Liderança¹⁴⁹

Esta por vezes é designada ou vista em conjunto com a função de iniciação ou de *agenda-setting*, na medida em que é uma tarefa política, que visa influenciar. Todavia, é também a mais controversa, paradoxal, e a que mais pode colidir com as normas da neutralidade da Presidência, mas é também aquela que os Estados procuram desempenhar com maior acuidade, dadas as vantagens da mesma.

A liderança também é vista como o resultado e o somatório das outras funções, como podemos deduzir da obra de Jonas Tallberg (2006), que não enunciando a liderança como uma função, intitula assim a sua obra sobre as Presidências: *Leadership and Negotiation in the European Union*.

Embora possamos também subentender que quando Tallberg (2001, 2003a, 2003b, 2004, 2006, 2010) se refere constantemente às questões de gestão da agenda, e às suas várias formas, está a querer afirmar que o objetivo é liderar, definir e/ou formular a agenda em função dos seus interesses, logo estão integradas as duas funções que de seguida referimos.

A Presidência é também uma função política. Ela define a agenda, podendo dar particular prioridade a algumas questões, definir debates e os resultados finais. A liderança é

¹⁴⁹ Por agora fazemos uma abordagem sintética da questão da liderança, pois mais à frente iremos debruçar-nos sobre ela com mais acuidade.

evidente quando as soluções vão além do menor denominador comum e do interesse nacional a curto prazo, ou são formuladas nos termos que incluam «o que for bom para a Europa», a longo prazo (Schout and Vanhoonacker, 2003a, p. 6).

A liderança não está tão relacionada diretamente com a transição de custos dos encontros/reuniões particulares como o papel de mediação, mas ela preocupa-se que a longo prazo as suas propostas e soluções tenham visibilidade. Esta parte do perfil da Presidência é apenas necessária em situações em que propostas em curso precisam de ser repensadas ou elaboradas (Schout and Vanhoonacker, 2003a, pp. 6-7).

A liderança requer preparação, familiarização com as várias posições e fricções nacionais. Compreender as necessidades das tendências futuras e a capacidade de convencer as outras delegações a desistir do curto prazo quando estão em jogo interesses mais amplos da UE. Nem todos os *dossiers* requerem uma tal abordagem e nem todos os países têm a ambição de liderança¹⁵⁰. Fornecer uma orientação é exigente em termos de tempo e de recursos. Consequentemente, as Presidências optam por definir ambições apenas para o seu mandato na Presidência, uma vez que tem de decidir com bastante antecedência os *dossiers* que podem ser mais movidos e os que tem de investir mais seriamente (Schout and Vanhoonacker, 2003a, p. 7).

A literatura acerca da Presidência alerta para a questão da liderança (Verbeke and Van de Voorde, 1994). Esta é apresentada quando criada com resistência, como parte do problema e reduzindo a confiança desejada na Presidência. No entanto, ela pode conduzir a um resultado mais ambicioso quando limitar o papel da Presidência, quando esta se assumir como altruísta servidora do processo do grupo. No momento em que há uma preocupação geral com a liderança da UE, o potencial da Presidência pode fazer a diferença, não devendo ser *descurada* (Schout and Vanhoonacker, 2003a, p. 7).

7. Defesa do interesse nacional e impulso político

Esta função não pode ser dissociada das anteriores, muito menos da função liderança, e deve estar sempre presente nas nossas mentes, até como podemos verificar através dos programas das Presidências, das declarações dos responsáveis políticos e dos documentos oficiais, as Presidências são encaradas como uma forma de prossecução do interesse nacional, podendo este ser salvaguardado ou prosseguido através de todas as funções.

¹⁵⁰ Ver, a título de exemplo, entre outros, o caso da Presidência austríaca em 1998: (Luther and Ogilvie, 1998; Luther, 1999).

Esta dimensão é a mais controversa. Geralmente, a representação do interesse nacional é vista como um assunto das delegações nacionais. Espera-se que a Presidência ignore o interesse nacional, fazendo sacrifícios nacionais de forma a estar livre para servir a tomada de decisão da UE (Kirchner, 1992; Hayes-Renshaw and Wallace, 1997; Schout and Vanhoonacker, 2003a, p. 7).

Elgström (2003b, p. 6) designa esta função como a definição das prioridades políticas, a qual se inicia na preparação e na apresentação da lista das áreas a priorizar. As prioridades políticas são expressas no Programa da Presidência, sendo a partir deste documento, que o país indica e fica encarregado de dar uma atenção adicional a alguns temas e onde se esperam resultados políticos concretos.

Esta tarefa é relativamente nova e cresceu de importância devido aos desenvolvimentos da UE. A definição das prioridades tornou-se difícil, devido ao grande número de potenciais problemas que afetem a agenda da União. Por outro lado, a imagem de uma Comissão enfraquecida, tornou-a incapaz de liderar. Com efeito, incrementou a liberdade de ação do Conselho e da Presidência, tornando-se a função política mais pronunciada, com responsabilidades na agenda dos encontros do Conselho Europeu (Elgström, 2003b, p. 6).

É nesse sentido que Tallberg (2003a e 2003b) refere que o *agenda-shaping* é a designação que melhor descreve este fenómeno, pois a influência sobre a agenda é limitada. Os Estados-membros podem beneficiar do facto de ocuparem o cargo da Presidência, uma vez que podem usar essas prerrogativas para fazerem propostas e/ou ter acesso a informação assimétrica. No entanto, os poderes da Presidência são limitados (Warntjen, 2008, p. 316).

A Presidência desempenha um papel de mediador neutral e facilitador nas negociações. Contudo, segundo alguns autores ela prossegue agendas domésticas, sendo o seu grau de sucesso considerado baixo (Bassompierre, 1988; Westlake, 1995; Hayes-Renshaw and Wallace, 1997; Sherrington, 2000), dado que tem um curto período (seis meses) para poder atingir os seus objetivos; parte do tempo e recursos da Presidência são gastos em tarefas administrativas, tendo uma influência limitada sobre os resultados políticos finais (Kirchner, 1992); a Presidência é frequentemente confrontada com acontecimentos externos, o que requer uma atenção imediata; é dificultada pelas heranças políticas de outras Presidências; os poderes formais da Presidência, em termos de definição da agenda ou de poder de veto são limitados (Schalk, *et. al.*, 2007, p. 230)

Este argumento mostra que as preferências nacionais reduzem a credibilidade da mediação e criam desconfiança, sendo que as posições nacionais supostamente definem o bom

exemplo e criam prestígio. Ludlow (1995) enfatiza que a Presidência é primeiro e sobretudo um cargo da União e não um instrumento para prosseguir objetivos nacionais¹⁵¹. O país que a exerce deve procurar soluções para parte dos problemas (Schout and Vanhoonacker, 2003a, p. 8).

No entanto, a realidade é bastante diferente. A Presidência muitas vezes não se desassocia completamente das suas posições nacionais. O país que assume a Presidência tem regularmente os seus «*cavalos de batalha*» ou remove tópicos sensíveis da agenda e usa (abusa) da posição para defender as suas posições e interesses. Quando um tema é extremamente sensível para um país em particular, a pressão interna para não ceder é extremamente alta. A Presidência é um instrumento para aproximar a União e os cidadãos e incrementar a legitimidade da UE. Porém, o país que exerce a Presidência não pode ignorar os interesses domésticos (Schout and Vanhoonacker, 2003a, p. 8).

Evidentemente, que os interesses nacionais podem comprometer a confiança, e a Presidência pode ter extrema dificuldade em lidar com eles. Mas, a arte da Presidência não requer neutralidade, mas que as restantes partes estejam convencidas que é neutra (Schout and Vanhoonacker, 2003a, p. 8).

A Presidência apresenta-se como uma plataforma potencial de poder na cooperação internacional (Tallberg, 2010, p. 242). Por sua vez, a Presidência é vista também como a mais apropriada e natural na construção de compromissivos. Sendo também considerada mais imparcial do que outros competidores na negociação, como a Comissão (Elgström, 2003b, pp. 6-7).

A neutralidade na teoria da negociação é assegurada quando os interesses do negociador puderem ser melhor alcançados, obtendo simultaneamente, os melhores resultados para todas as partes envolvidas (Schout and Vanhoonacker, 2003a, p. 8).

A categorização das funções da Presidência é artificial. As fronteiras entre a organização, negociação, liderança política e a representação dos interesses nacionais não são sempre acentuadas. Com exceção da função de organização, nem todas as outras funções estão necessariamente presentes em cada *dossier*, mas a procura do seu papel particular depende das necessidades do ambiente e da extensão que a Presidência lhe quiser dar (Schout and Vanhoonacker, 2003a, p. 9).

¹⁵¹ Ver, a título de exemplo: (Alexandrova and Timmermans, 2013).

Em suma, a Presidência é uma fonte de legitimidade, que embora seja em primeiro lugar uma função da União, também tem uma dimensão nacional importante (Schout and Vanhoonacker, 2003a, p. 9).

A Presidência evoluiu, porém, permaneceu durante algum tempo como um ator administrativo discreto, com uma baixa influência política, dificilmente ofereceu possibilidade para moldar o caminho da integração europeia. Todavia, gradualmente evoluiu a partir de uma função organizacional, como uma importante líder dos assuntos europeus, guiando os trabalhos do Conselho, as relações interinstitucionais e os assuntos externos, tendo crescido o potencial de influenciar a agenda (Bunse, 2009, p. 38).

O novo institucionalismo, apresenta duas razões para a emergência dos desequilíbrios: mudanças do poder relativo das instituições ou do ambiente político. Ambas as razões estão presentes. O poder relativo dos atores, desde a criação da UE, mudou com o declínio da Comissão e o papel cada vez mais importante do Conselho e do Parlamento Europeu. Por sua vez, o ambiente político na UE, foi sucessivamente mudado em função das modificações dos tratados e do crescimento do seu papel externo (Bunse, 2009, p. 38).

Capítulo IV – Definição de Prioridades e Liderança

1. Processo e contexto de definição e formulação de prioridades

A definição de prioridades de uma Presidência, bem como o seu grau de manobra durante o exercício da mesma depende de inúmeros fatores, muitos deles fora do controlo do país que exerce a Presidência.

O papel que cada país desempenha no exercício da Presidência, bem como as prioridades que definem para o exercício da mesma, dependem de múltiplas condições, nomeadamente da posição que o país ocupa na UE e da sua posição perante as matérias europeias. Esta posição ficou evidenciada no caso português, bem como noutros casos¹⁵², nomeadamente no espanhol¹⁵³.

Como referiu o Embaixador luxemburguês Joseph Weyland (1993, p. 15), acerca da estratégia e perspetivas da Presidência do seu país, a referência à Presidência do Conselho levanta inevitavelmente a questão da estratégia. No entanto, o problema da fase inicial é que se colocam à Presidência um largo número de questões, para a qual ainda não está numa posição que lhe permita lidar com um grupo diversificado de problemas e elaborar soluções para os mesmos.

É importante não exagerar nem subestimar o impacto da Presidência do Conselho na tomada de decisão das então Comunidades Europeias. A Presidência proporciona oportunidades para definir as prioridades políticas e determinar a agenda, mas também impõe limitações que podem ser ultrapassadas. Estas resultam da curta duração das Presidências, dos seus programas conjuntos, da sobreposição de funções entre a Presidência e a Comissão, das condições económicas e políticas dominantes, tanto a nível doméstico como nos outros países-membros e a conflitos na arena internacional (Kirchner and Tsagkari, 1993, p. 3).

A Presidência é uma oportunidade única e uma clara ocasião para os membros do governo imprimirem um estilo particular no Conselho e para, imporem alguns tópicos particulares aos seus colegas (Edwards and Wallace, 1977; Hayes-Renshaw and Wallace, 1997, p. 145; Elgström, 2003b, 2003c; Bengtsson, *et. al.*, 2004; Tallberg, 2006; Thomson, 2008; Bunse, 2009, p. 55), mas é acima de tudo uma necessidade para os pequenos Estados (Weiler, 1999, p. 83).

¹⁵² São exemplos os casos da Finlândia que previligou as relações com os países do báltico e com a Rússia; a França com o mediterrâneo; a dinamarca que deu destaque ao alargamento dos países de leste. Ver casos de estudo sobre estas Presidências, referidos em notas de rodapé anteriores.

¹⁵³ Ver casos de estudo sobre estas Presidências espanholas, referidos em notas de rodapé anteriores, a qual deu destaque ao Mediterrâneo e à América Latina.

Por outro lado, as expetativas acerca da Presidência são muitas e diversas. Permite que todos os Estados-membros tenham um papel central na liderança da União durante seis meses, de tempo a tempo; e garante que os líderes ganhem um suporte adicional para influenciar a agenda europeia, o curso dos acontecimentos internacionais, e a opinião pública nacional acerca das suas atitudes europeias (Elgström, 2003b, p. 2).

Porém, a cada seis meses são criadas expetativas diferentes acerca da Presidência, dado que têm performances muito variáveis, pois alguns Estados-membros escolhem desempenhar diferentes papéis no exercício da Presidência, em domínios distintos, com prioridades diferenciadas, podendo recorrer a estratégias diferenciadas para realizar esses objetivos (Elgström, 2003b, p. 2).

Charles R. Van Beuge (1993, p. 23) apontou, acerca da estratégia e das perspetivas da Presidência holandesa, que não é a Presidência que pode definir a agenda¹⁵⁴, pois esta é imposta pelas CIG, pelos desenvolvimentos internacionais, pela necessidade de finalizar, tanto quanto possível, o *White Paper* para o Mercado Interno, entre outros assuntos.

O mesmo autor refere que não tinha uma estratégia, mas um conjunto de princípios elementares, nomeadamente não inovar e manter o *status quo* e, não fechar a Comunidade para o mundo exterior. Alguns dos temas que estavam em discussão no âmbito da CIG da UEM e da União Política, como seja as pescas e a coesão, aquando desta Presidência holandesa, só foram concluídos em novembro, pela Presidência portuguesa, nomeadamente o sistema legal para o Espaço Económico Europeu (Beuge, 1993, p. 25).

A Presidência é uma alavancagem grande, mas não é mais do que isso. Convém não fingir que se preside a tudo e a todo tempo. Não existem matérias para tanta exibição/orgulho ao mundo exterior. A Presidência não confere nenhum direito de iniciativa, referiu numa entrevista, um responsável pela Presidência francesa em 2000, M. Jean-Paul Albertini (assessor sénior do Ministro do Ambiente francês) (Olivier Costa, *et. al.*, 2003, p. 131).

Os países começam a preparar a Presidência entre dois ou um ano e meio antes do seu início. É preciso desenvolver trabalhos ao nível dos Conselhos setoriais e dos Grupos de Trabalho, contactos a nível bilateral e informal, bem como começar a estabelecer negociações e a construir compromissos (Vanhoonacker and Schout, 2003a, p. 5).

¹⁵⁴ Ver acerca deste assunto: (Schalk, *et. al.*, 2007; Allerkamp, 2010).

As prioridades da Presidência são formuladas em função dos seus interesses, os quais podem ser considerados legítimos (Bunse, 2009, p. 215), não tendo de ser contrários aos europeus.

A forma como define as prioridades deve atender não apenas ao seu interesse nacional, mas à conjugação e equilíbrio entre este e o interesse europeu. Com efeito, assume especial importância as ligações que são feitas com as instituições europeias, sobretudo a Comissão. Bem como outros Estados-membros, nomeadamente aqueles que precedem a Presidência do país, dada a necessidade de por exemplo, ter de introduzir um tema na agenda da Presidência anterior, para o prosseguir e concluir à posterior; tal como lançar um tema e só poder ou ter de ser concluído na Presidência seguinte.

Como afirmaram Araceli Mangas Matím e Nuno Severiano Teixeira (s.d., p. 38), acerca das Presidências ibéricas do Conselho, «assim, não há dicotomia ou oposição entre os interesses nacionais e os europeus». Os Estados, no exercício da Presidência, sobretudo os de menor dimensão tendem a fazer coincidir os seus interesses com os europeus.

Por outro lado, «a distinction is thus required between actual decisions and considerable preparatory work for decisions; between decisions over important issues and less important ones (quality versus quantity); and between the successful contributions of the Presidency and those of other member states or EC institutions» (Kirchner, 1992, p. 92).

Quando é feito o planeamento para a Presidência, entre muitos aspetos, deve-se ter em conta o ambiente doméstico, da Comunidade Europeia e internacional a nível político e económico, os recursos organizacionais e de *expertise*, e o progresso das tarefas internas e externas da então Comunidade Europeia. O ambiente económico e político é particularmente importante e pode influenciar a posição individual dos governos nas negociações (Kirchner, 1992, pp. 92-93).

A atitude da Presidência perante o quadro geral da então Comunidade Europeia e os seus interesses particulares influenciaram o seu comportamento e a margem de manobra, segundo Helen Wallace (1985a, pp. 272-273).

Os Fatores que influenciam a definição de prioridades, de acordo com Kirchner (1992, pp. 92-100) são: a situação económica e política; a orientação perante a integração; se tem apoio forte ou estável da opinião pública à integração europeia; a ligação entre as tarefas e as expectativas da Presidência; e, a cronologia e as expectativas, em torno dos objetivos da Presidência.

Existem fatores internos ao país que influenciam a definição das prioridades: dimensão, recursos, capacidades/meios organizacionais, interesses e idiossincrasias históricas, posição do país para as questões europeias, relacionamento do país com as instituições europeias e com outros Estados-membros e terceiros, situação económica e social interna, capacidade/habilidade (*skills*).

Outros fatores são de ordem externa: socialização com as matérias (nos e com mecanismos/práticas europeus) e experiência (no exercício da Presidência), situação económica europeia e internacional, acontecimentos/eventos imprevistos, herança de agendas ou temas complexos, familiarização com alguns temas que estão no momento na agenda europeia, quadro legal comunitário, atribuições da Presidência.

O sucesso de uma Presidência depende muito da fase e da forma como define as suas prioridades, do seu estudo e planeamento a longo prazo, da leitura e interpretação que consegue fazer das conjunturas/ciclos europeus e internacionais que são importantes para a definição das prioridades.

1.1. As prioridades: contexto para definição e elementos determinantes

A seleção das prioridades políticas pelas Presidências é influenciada pelas condições económicas e políticas gerais, pela forma como os países vêm a unificação europeia, e mais importante, os assuntos que estão na «ordem do dia» quando o país assumir o cargo e que evolução terá no longo prazo (Christensen, 1985, p. 71; Kirchner, 1992, p. 100).

Entre as tarefas da Presidência está a elaboração da preparação e apresentação da lista de prioridades por áreas. O Programa expressa as prioridades políticas do país, indicando quais os temas que este vai dar uma atenção especial e onde são esperados resultados políticos concretos (Elsgröm, 2003b, p. 6).

As prioridades inseridas nos Programas das Presidências refletem a situação política doméstica de um país. Sendo estas fruto de um longo e cuidadoso processo de agregação de interesses a nível doméstico, de acordo com os racionalistas (Elsgröm and Tallberg, 2003, pp, 192-193)¹⁵⁵.

¹⁵⁵ Ver ponto referente ao quadro teórico das Presidências, onde abordamos este aspeto à luz da abordagem racionalista e sociológica.

Segundo Kirchner (1992, p. 101), a evidência empírica sugere que em termos gerais, «under review let the Commission set the agenda for the major issues, such as the internal market, the Delors package, and MEU, in a way not witnessed prior to 1986».

Completar o Mercado Interno foi uma das maiores prioridades e das preferências referidas em todas as oito Presidências estudadas por Kirchner (1992, p. 101), entre 1986-1989. Como veio a ser mais tarde a questão do alargamento e da UEM.

Outras das prioridades eram as questões financeiras e o Pacote Delors. No âmbito das relações externas as prioridades consistiam sobretudo nas matérias do comércio, ajuda e desenvolvimento e nos assuntos da CPE. O comércio externo figurou nas oito Presidências analisadas, da qual envolviam o GATT (através do Uruguai Round ou o Acordo Multifibras), os EUA, Japão, ASEAN, *European Free Trade Association* (EFTA) e os países do *Council for Mutual Economic Assistance* (Kirchner, 1992, p. 103).

O comércio externo da Comunidade Europeia, ou a política de ajuda e cooperação, a CPE estavam debaixo do método intergovernamental. No âmbito da ex-CPE era suposto a Presidência dar início a um conjunto de propostas, implementar as decisões e discutir estes assuntos com países terceiros (Kirchner, 1992, p. 104). De acordo com a classificação de Tallberg (2006) estas seriam temas amplos, que diziam respeito na época, a atividades de carácter geral.

Como referiu Helen Wallace (1985a, p. 275), «EPC make ministerial interventions both more influential and less predictable than in Community business, where the options are more circumscribed, the room for manoeuvre is generally limited and the weight of precedent and existing commitments is often overbearing».

Os Estados quando definem as prioridades correm por vezes o risco de tentarem obter resultados que satisfaçam plenamente os seus interesses, porém, nem sempre quantidade equivale a qualidade, levando a que as expetativas sejam depauperadas a nível externo/interno.

De acordo com Adriaan Schout (1998, p. 2), o facto de a Presidência mudar de Estado ao fim de cada seis meses, conduz a que apenas três ou quatro países é que se preparam para assumir esta prestigiada posição¹⁵⁶. A Presidência da UE é uma «função nebulosa», de modo que a sua preparação tem de ser feita de forma cuidadosa e baseada no entendimento profundo dos seus papéis.

¹⁵⁶ Não nos foi possível confirmar a afirmação deste autor, uma vez que todos os Estados procuram preparar-se bem, o que é diferente de lhe dar importância ou conseguir ter sucesso no exercício da mesma.

A Presidência impõe exigências conflituais aos Estados-membros, que devem possuir a capacidade de combinar diferentes e conflitantes perspectivas, e de monitorizar continuamente as negociações e os resultados. Tem de ter capacidade para combinar preocupações de setores específicos com a neutralidade e com a necessidade de assegurar a liderança, sem um ou outro setor subordinado à *priori* (Schout, 1998, p. 2).

A Presidência não requer apenas mais coordenação, mas impõem também diferentes tipos de concertação de objetivos, em função da diversidade de interesses em jogo e do conjunto de tarefas que podem entrar em conflito. Nessa medida, são, necessários sistemas de coordenação diferenciados (Schout, 1998, p. 2).

Quando um Estado define as prioridades para o período que vai exercer a Presidência, tem de ter em conta as capacidades da Presidência, as suas potencialidades e as vantagens que pode tirar delas, de forma a definir os seus objetivos e como estas (capacidades/potencialidades), ajudam a prosseguir o seu interesse.

Um elemento importante é o quadro normativo, ou seja, conhecer as funções da Presidência e as posições dos restantes Estados-membros, nomeadamente dos grandes países, ou daqueles que à partida poderão opor-se aos objetivos/prioridades das Presidências. Estes são elementos essenciais na definição das prioridades.

Outro dado importante é conhecer, estudar a situação e evolução das políticas europeias, bem como da posição perante estas dos Estados-membros, particularmente dos grandes Estados ou dos que consideram essas políticas nucleares. A compreensão do quadro político europeu, e inclusive mundial, é fundamental ter em conta na definição de prioridades.

A maior parte dos assuntos no que toca à retórica, nos discursos dos responsáveis políticos, relatórios oficiais, são classificados como prioritários ou importantes, mas por vezes não fazem parte das prioridades elencadas nos Programas das Presidências. Portugal, é um exemplo paradigmático desta situação.

De acordo com uma abordagem racionalista, as prioridades da Presidência obedecem a três requisitos (Elsgröm and Tallberg, 2003, p. 193): (1) são um produto do processo doméstico de agregação de preferências, que constituem o interesse nacional. Estas são prioridades nucleares da Presidência; (2) questões que podem ser enquadradas em matérias respeitantes à UE. Dada a norma da neutralidade da Presidência, os governos estrategicamente colocam os interesses nacionais num quadro de dimensão europeia; (3) são questões que têm uma probabilidade razoável de progressão durante o período da Presidência. Os governos querem

usar os seus privilégios no período da Presidência, para causar o máximo impacto e progressos domésticos. Desta forma, traz efeitos positivos de reputação e o epíteto de uma Presidência «bem-sucedida».

De acordo com Elsgtröm (2003b, p. 11), e Elsgtröm e Tallberg (2003, pp. 193-194) as Presidências têm sempre três dimensões-chave das políticas da UE:

- (1) uma dimensão constituída por prioridades socioeconómicas, por vezes ligadas a questões ideológicas e à orientação do governo em exercício, em que os Estados defendem ou dão ênfase a determinados setores, como sejam problemas ambientais, igualdade do género, emprego;
- (2) na segunda dimensão, temos as prioridades de ordem constitucional, onde se enquadram os debates sobre o futuro da Europa, o modelo político da União, as questões intergovernamentais, as CIG, alargamento;
- (3) a terceira, são prioridades regionais, definidas por questões geográficas, ligadas ao posicionamento do país, às ligações e afinidades históricas com outros Estados/regiões, é nestas que surgem as questões do mediterrâneo por exemplo.

As prioridades regionais variam com as Presidências, de acordo com as afinidades geográficas e históricas. Por exemplo, Portugal e França deram destaque à região do Mediterrâneo, e a Finlândia e a Suécia à região do báltico (Tallberg, 2003b, p. 26).

As Presidências também conferem diferente importância às prioridades de ordem socioeconómicas (dimensão económica, social, ambiental, etc). Por exemplo, a Alemanha e a Suécia são líderes tracionais das questões ambientais; outras tendem a dar atenção às questões sociais, como seja a França e a Bélgica; ou o emprego como a Alemanha e a Suécia (Tallberg, 2003b, p. 26)¹⁵⁷.

No âmbito das prioridades constitucionais, as Presidências tendem a variar as suas prioridades, sobretudo em função das reformas institucionais e dos alargamentos. As diferenças são mais notáveis no que respeita ao futuro das reformas institucionais da UE, oscilando entre uma visão mais soberanista, como a da Suécia, ou mais federal, como a Bélgica. A velocidade e as regras da transparência dependem da Presidência particular. Por exemplo, durante a liderança

¹⁵⁷ Ver, a título de exemplo, casos de estudo das Presidências ora referidas, em notas de rodapé anteriores, nomeadamente: (Stubb, 2000; Tiilikainen, 2000, 2003; Maurer, 2000, 2008; Kerremans and Drieskens, 2002; Elsgtröm, 2002; Costa, *et. al.*, 2001, 2003; Bjurulf, 2003; Morata and Fernández, 2003; Ojanen and Vuohoula, 2007; Ferreira-Pereira, 2008a; Dehousse and Menon, 2009; Calderón et Abeele, 2010).

das Presidências portuguesas e francesas decorreram de forma lenta, ou rapidamente durante a Presidência sueca (Tallberg, 2003b, pp. 26-27).

A Presidência é o único elemento que determina os resultados das discussões e a eficácia da Presidência, porém, não é garantido que tenha sucesso (Schout and Vanhoonacker, 2003a, p. 11). O que contribui para aproximar as exigências dos resultados procurados, neste contexto da Presidência é o seguinte (Schout and Vanhoonacker, 2003a, p. 13):

- a) processo racional – o «*Team*» de Presidências analisam as situações, traçam cenários e decidem um comportamento ótimo baseadas em casos e cenários ideais;
- b) expetativas institucionais – a tendência nas negociações da UE gravita entre o que procuram atingir e o que conseguem proporcionar, mais para as funções organizacionais e de mediação. O processo de decisão da UE envolve vários diplomatas com experiência que estão e lideram os encontros/reuniões internacionais;
- c) pressões políticas da UE – em cada situação existem pressões específicas sobre a Presidência;
- d) experiência pessoal – os líderes e as Presidências beneficiam com a experiência que estes possuem nas negociações da UE e podem desenvolver um melhor trabalho.

Os Fatores das contingências externas que afetam o estilo da Presidência são (Schout and Vanhoonacker, 2003a, p. 13):

- a) complexidade técnica;
- b) tema transparente/velho;
- c) novo tema;
- d) falta de confiança na Presidência;
- e) negociação/mediação múltipla/liderança (Comissão, Estados-membros, Secretariado-geral do Conselho);
- f) *sombra* do passado;
- g) *sombra* do futuro (ex. claro *deadline* da tomada de decisão, expetativas elevadas);
- h) sensibilidade política entre os Estados-membros;
- i) forma de tomada de decisão (maioria qualificada, unanimidade, etc).

Os fatores das contingências internas que afetam o estilo da Presidência são, segundo Schout and Vanhoonacker (2003a, p. 15):

- a) importância do assunto para a Presidência;
- b) preferências e caracteres dos atores chave a nível nacional;
- c) preparação;
- d) sensibilidade entre os parceiros de coligação no governo.

Cada um dos fatores influencia, mais ou menos, cada uma das funções, conforme o contexto em que se desenvolvem as prioridades, ambição e peso político do Estado que exerce a Presidência num determinado contexto.

Também Kirchner (1992, p. 82) refere algumas determinantes da eficiência das Presidências, que podem ajudar ou dificultar o papel da Presidência no processo de tomada de decisão europeu. Dentro destas, começa por realçar o fator tempo. A Presidência é exercida apenas durante seis meses, a qual representa um período curto, pouco mais do que uma aprendizagem, na linguagem de Bassompierre (1988, p. 153), sobretudo se esta for assumida no segundo semestre (entre junho e dezembro)¹⁵⁸. Portugal exerceu as duas primeiras Presidências (1992 e 2000) durante primeiro semestre, e a terceira (2007) no segundo semestre.

Esta é assistida pelo Secretariado-geral do Conselho e pelo Secretariado da CPE, e o planeamento é feito, usualmente, com um ano de antecedência, de forma a neutralizar algumas das deficiências associadas ao breve período do exercício de cada Presidência e também constituir-se como um elemento de continuidade entre Presidências. Um serviço similar era aplicado às matérias da CPE, através do sistema da *Troika*, que precedeu ao estabelecimento do Secretariado da CPE. Nesta medida, o planeamento tornava-se difícil por várias razões. A forma de atenuar esta dificuldade era fazer um planeamento antecipado que possa ser preparado com tempo (Kirchner, 1992, pp. 82-83).

Todavia, a forma como a Presidência trata, tanto os temas previstos como imprevistos, dependem de numerosos fatores como a experiência, compromisso, empenho, a dimensão do país, e a colaboração com outras instituições da Comunidade Europeia (Kirchner, 1992, p. 83).

Outra das determinantes prende-se com a experiência a nível ministerial e dos funcionários da administração pública. Segundo Troy Johnston (1989, p. 9), a Presidência «must have precise knowledge of EC procedures and issues areas, an understanding of the motives behind countries bargaining positions and a large storehouse of political finesse». O conhecimento dos procedimentos e das posições dos outros Estados-membros são também importantes. A extensão e a continuidade de experiências, quer a nível ministerial, quer dos

¹⁵⁸ Ver também sobre esta temática: (Weiller, 1999, pp. 79-92).

funcionários públicos, é um fator importante, como ficou evidenciado, dada a sua escassez nos casos de Portugal e Espanha (Kirchner, 1992, p. 83).

Existem também descrições de estilos e métodos de como uma Presidência é usada. Por exemplo, o uso do tempo apropriado para a votação de uma questão, no tempo ou na conceção de soluções de compromisso e da negociação de pacotes. A experiência pode também estar relacionada com o tamanho do país (Kirchner, 1992, p. 83).

O fator dimensão, pode apresentar vantagens e desvantagens que estão ligadas com a dimensão do país. A simples tarefa administrativa da Presidência coloca uma carga pesada sobre os pequenos Estados-membros, como por exemplo o Luxemburgo¹⁵⁹. Por outro lado, podemos referir porque a informação e a comunicação é confinada a um segmento relativamente pequeno de pessoas, tornando mais fácil manobrar as tarefas e podendo ser mais seguras. No entanto, os pequenos países podem atuar como negociadores e mediadores quando os grandes Estados-membros têm pontos de vista opostos (Kirchner, 1992, pp. 83-84).

Porém, os grandes Estados-membros podem necessitar de ser chamados a ter mais iniciativas ou a ter de desatar os principais impasses. A Presidência está preparada para ter de fazer concessões em questões de interesse nacional e a maneira como salienta essa concessão é no contexto da tomada de decisão da Comunidade Europeia, uma forma de compromisso (Kirchner, 1992, p. 84).

Outro fator determinante é o compromisso. A integração de diferentes interesses num acordo pode afetar o grau com que a Presidência é preparada para prosseguir os objetivos da Comunidade (Kirchner, 1992, p. 84). Como foi por exemplo na Presidência portuguesa em 2007, com a Cimeira UE-África e a aprovação do Tratado de Lisboa.

Esta pode ser ligada com a possibilidade de introduzir questões simbólicas, como o lançamento dos ECU's na Presidência belga em 1987 ou a introdução do Sistema Monetário Europeu, durante a Presidência espanhola em 1989. Para criar compromissos, depende de questões internas do país, com coligações governamentais é mais difícil do que se o governo for constituído por um partido único, bem como a relação que um determinado governo tem com o Parlamento, pode influenciar os resultados finais (Kirchner, 1992, p. 84). Como foi por exemplo na Presidência portuguesa em 2000, com a Estratégia de Lisboa, e em 2007, com a Cimeira África-UE e a UE-Brasil.

¹⁵⁹ Ver caso de estudo sobre as Presidências do Luxemburgo: (Weiller, 1999).

Um fator determinante da eficiência da Presidência, prende-se com a colaboração desta com a Comissão e o Parlamento Europeu (Kirchner, 1992, p. 84). Muitas Presidências criam uma cooperação extensiva com a Comissão e segundo Bassompierre (1988), os melhores resultados são aqueles que são conduzidos pelo bom trabalho de equipa com a Comissão. A prática oposta consiste no «bilateralismo múltiplo», entre a Presidência e as representações de outros Estados-membros ao mais alto nível político. Estes contactos informais tendem a excluir, ou a reduzir bastante, o papel da Comissão (Bonvicini and Regelsberger, 1987, p. 155). Evidente este fator na Presidência portuguesa em 2007, a boa relação e o confluir de interesses entre a Presidência e a Comissão, nomeadamente o seu então Presidente José Manuel Durão Barroso, sobretudo no que tocava à aprovação do novo Tratado.

O Parlamento Europeu é mencionado como uma plataforma de cooperação institucional. Este envolve encontros/reuniões: entre os Presidentes do Conselho, Comissão e do Parlamento; ao nível dos comités parlamentares, são discutidas emendas e propostas legislativas entre o Conselho e este órgão; a nível administrativo, entre outras, computoriza a informação de *network* interinstitucional, sendo possível estabelecer um planeamento comum de base (Kirchner, 1992, pp. 84-85).

Outras ligações entre o Parlamento e a Presidência consistem nas apresentações feitas pela Presidência em exercício ao Parlamento no início e no fim do período. Igualmente a nível ministerial, não apenas o MNE, responde a perguntas orais nas sessões plenárias ou em discussões com os representantes dos comités do Parlamento Europeu. Por fim, os ministros respondem a questões escritas colocadas pelos membros do Parlamento Europeu (Kirchner, 1992, p. 85).

A Comissão participava por inteiro nos encontros/reuniões e na trajetória da ex-CPE com a Presidência, responsável pela consistência entre a CPE e a política externa da Comissão. Com o AUE a Presidência passou a informar o Parlamento Europeu sobre a ex-CPE e os pontos de vista que são tomados no Conselho (Kirchner, 1992, p. 85).

Em primeiro lugar, a eficiência da Presidência depende da experiência do país no exercício do cargo e do conjunto de compromissos que conseguir estabelecer. Em segundo lugar, do apoio exterior e das circunstâncias externas, nessa medida, é importante ter em atenção as circunstâncias económicas e políticas (Kirchner, 1992, p. 85).

O facto de haver eleições gerais nacionais durante a Presidência pode induzir o Estado a dar mais proeminência ao interesse nacional. Desta forma, o governo pode estar mais constrangido por questões domésticas, tende a dar mais atenção a estas questões e focar-se

menos nos assuntos externos (Kirchner, 1992, p. 85). O período em que as eleições se realizam, antes ou depois da Presidência, também podem influenciar de forma diferente, sobretudo se o governo for constituído por uma coligação, sendo que um dos partidos pode-se constituir mais relutante perante os temas europeus.

Outros países podem polarizar os assuntos europeus porque podem estar com problemas de formar coligações governamentais. Estas circunstâncias afetam de forma diferente mais uns países do que outros, como a Itália e a Holanda, o período de «*cohabitation*» em França (1986 a 1988) teve implicações similares (Kirchner, 1992, pp. 85-86).

O grau de influência/importância das condições supracitadas dependem do país onde as eleições ocorrem, pequeno ou grande, e da quantidade e tipos de atos eleitorais (legislativas, eleições do chefe de estado, referendo, entre outras) que tem lugar durante uma Presidência. (Kirchner, 1992, p. 86).

Geralmente fala-se que a Presidência tem oportunidades limitadas para determinar a agenda da Comunidade, para influenciar os resultados das políticas da Comunidade, ou por outro lado, prosseguir o seu interesse nacional¹⁶⁰. Porém, existe um conjunto de constrangimentos (Kirchner, 1992, p. 112), que se enunciam: (1) a Presidência é condicionada na definição (económica, política e institucional); (2) a Comunidade é «como um comboio que se move lentamente»; (3) a Comunidade não é «*Selbstzweck*» («fim em si mesmo»), mas consiste num conjunto numerosos de interesses nacionais em competição e em que estão representados num fórum para a negociação.

Os contragimentos ora mencionados podem ainda influenciar negativamente a Presidência, através do exercício do «poder negativo» (retirar ou atrasar um item da agenda) ou mudá-lo¹⁶¹. Porém, muitas vezes são levadas a ter de sacrificar os seus interesses, de forma a ganhar peso para atingir soluções de compromisso, e procurar uma cooperação mais extensa com a Comissão e o Parlamento Europeu (Kirchner, 1992, p. 113).

Para compreender as Presidências temos de analisar a Presidência como Instituição, bem como as prioridades da agenda das Presidências individuais, as suas preferências, estratégias e realizações (Bunse, 2009, p. 8).

A questão que Bunse (2009, p. 8) procura investigar é saber como uma iniciativa, ou um compromisso da Presidência, é aceite, inalterado, modificado ou rejeitado. A influência da

¹⁶⁰ Por exemplo, a Presidência alemã em 1998 demonstrou que pode ser uma oportunidade para criar um impacto político significativo, prosseguindo ao mesmo tempo os seus objetivos nacionais ou acordos acerca das políticas da Comunidade (Kirchner, 1992, p. 112).

¹⁶¹ Ver sobre esta temática: (Tallberg, 2003a, 2003b).

Presidência varia caso a caso, sendo que esta autora categorizou-as de quatro formas, como instrumento concetual fundamental para avaliar uma Presidência individual: alta, média, baixa, nenhuma influência.

Quadro 3 – Nível de influência da Presidência

Nível de Influência	Definição
Alto	Existe uma correlação elevada entre as preferências do país que assume a Presidência e os resultados finais. Apesar da forte oposição, implicaria que o governo tivesse um elevado grau de influência.
Médio	Existe uma correlação média, entre as preferências dos detentores dos cargos e os resultados negociados, mas não disposições acordadas, que vão contra os interesses nacionais. Implica progressos ou acordos que refletem o ponto de vista do titular que ocupa o cargo em algumas partes e não vai contra outros dos seus interesses.
Baixo	Quando alguns problemas são resolvidos de acordo com a posição do país que ocupa a Presidência, mas nenhum acordo global é alcançado, podemos classificar o resultado como de baixa influência. Alguns problemas são resolvidos de acordo com as preferências do titular da Presidência, mas não é alcançado nenhum acordo global.
Nenhuma influência	Se um acordo negociado vai contra o ponto de vista da Presidência, o titular do cargo não tem claramente nenhuma influência. O acordo alcançado é contra os interesses nacionais do país que tem a Presidência.

(Bunse, 2009, pp. 8-9)

Quando organiza reuniões, a Presidência pode explorar informalmente algumas tarefas, pela seleção de alguns temas e prioridades para eventos particulares. Durante os Conselhos informais da Presidência, esta tem ainda uma posição privilegiada para dar atenção às prioridades nacionais e congregar aliados a apoiarem-nas (Bunse, 2009, p. 51)¹⁶².

Houve também, Presidências que criaram novos Conselhos setoriais de forma a dar atenção a certas áreas políticas do seu interesse¹⁶³. Outros Conselhos, ficaram também na história, como reuniões pouco frequentes do Conselho, a qual dependia das prioridades da Presidência, como seja da juventude e do turismo. Outros que estavam ligados e eram importantes para as economias dos países, como o setor do turismo, sendo importantes para alguns países quando assumiam a Presidência: 1988 - Grécia; 1992 - Portugal; 1990 e 1996 – Itália (Bunse, 2009, p. 51).

¹⁶² São exemplos desta situação a realização das Cimeiras UE-África, nas Presidências Portuguesas de 2000 e 2007.

¹⁶³ Foram exemplo desta situação, o Conselho sobre a proteção dos Consumidores iniciado em 1983, pela Presidência alemã. Seguido, do Conselho de Assuntos Culturais, em novembro de 1983, pela Presidência grega, sendo esta formalmente definida em 1984, pela Presidência francesa.

As Presidências têm particular atenção no planeamento atempado das agendas dos Conselhos Europeus, dadas as suas vantagens em termos de conteúdo e publicidade (Hayes-Renshaw and Wallace, 1997, p. 141). Com efeito, as reuniões dos Conselhos Europeus são os eventos mais importantes, onde são definidas a maioria das orientações políticas, novas áreas de atividades e as linhas orientadoras para a integração. Por exemplo, na reunião em Lisboa de 2000, foi iniciado um processo de reforma económica de longas décadas, que ficou conhecido como a Estratégia de Lisboa, que tinha sido decidido em 1993 pelo Conselho de Copenhaga, tendo em conta o alargamento da Europa Central e de Leste (Bunse, 2009, p. 51).

O *agenda-structuring* que Tallberg (2003a, 2003b) refere, prevê que as iniciativas das Presidências refletem a cultura, a tradição, os valores da Presidência individual. Distintivos níveis de transparência das culturas administrativas nacionais, culminou por exemplo, na realização do Conselho sobre a transparência. Este teve progressos significativos durante as Presidências nórdicas, mas recebeu pequenos contributos concretos durante as Presidências portuguesas e francesas. A Bélgica é uma forte defensora do princípio federalista, dando protagonismo na sua Presidência de 2001 ao «Futuro da Europa», já a Dinamarca, mais eurocética, na Presidência de 2002, deu atenção a aspetos de soberania durante a Convenção (Bunse, 2009, p. 52).

Também os governos diferem quanto ao nível de importância e abordagem que fazem a determinadas áreas políticas, como sejam as económicas, sociais e ambientais. Por exemplo, a política ambiental, permanece de forma proeminente nas Presidências escandinavas e alemã, mas já recebeu pouca atenção pela Presidência espanhola em 2002. A Presidência do Reino Unido defendeu uma maior liberalização do Mercado Interno, já a Grécia é mais cética acerca da abordagem do Mercado Interno (Bunse, 2009, p. 52).

Como referimos, as Presidências têm em conta as suas prioridades regionais, tendo tendência para se focarem nos seus vizinhos ou nos países com os quais mantêm ligações históricas, e ainda com ex-colónias. As prioridades das Presidências espanholas (1989, 1995 e 2002) foram a América Latina, enquanto relançar o Processo de Barcelona foi feito pela Itália em 2003 e pela França em 2008. Já a Presidência austríaca, em 1998, concentrou as suas prioridades nos refugiados, especialmente concentrados na situação jugoslava (Bunse, 2009, p. 52)¹⁶⁴.

A Presidência pode introduzir novas iniciativas através da organização da abertura do Conselho a debates ou de conferências especiais sobre uma temática, pode apresentar ideias

¹⁶⁴ Ver casos de estudo destas Presidências referidos em notas de rodapé anteriores.

através de «papers» ou «non-papers». O primeiro é um documento informal que provoca a discussão e a uma iniciativa da Presidência ou a Comissão. O segundo, pretende propor soluções, em que pode levar a Comissão a modificar uma proposta ou a uma decisão do Conselho. É muito usada nos Conselhos Informais, e foi usado, por exemplo, pela Presidência belga em 2001, na preparação da *Declaração de Laeken* sobre o futuro da União, ou pela França durante a Presidência de 2000, quando, por discordar dos desenvolvimentos da PAC, fez circular um «non-paper» acerca da sustentabilidade dos desenvolvimentos da agricultura (Bunse, 2009, pp. 52-53).

A escolha das funções presidenciais particulares gera estratégias específicas, conforme a Presidência pretenda agir como líder, mediadora, facilitadora ou impulsionadora, inovadora ou adaptar-se/acomodar-se. A abordagem que cada país faz das funções presidenciais pode ser analisada através das suas estratégias e táticas de negociação¹⁶⁵. Uma das principais decisões que a Presidência tem de tomar é da promoção do equilíbrio entre os interesses nacionais e a concentração na realização de outras atividades (Neligan, 1998). Esta decisão está relacionada com a diferença entre a Presidência assumir uma função de gestão passiva e/ou um papel mais ativo. Os Estados também podem variar o tipo de liderança que vão adotar – empreendedora ou mais orientada pelo poder. As diferentes estratégias podem ser usadas tanto no processo pré-Presidência, no decorrer da Presidência e pós-Presidência (Bjurulf's, *et. al.*, 1999, p. 4)¹⁶⁶.

O *agenda-setting* é com certeza um dos aspetos mais importantes da fase pré-Presidencial. A Presidência confere um conjunto de oportunidades únicas para a definição das prioridades políticas e para influenciar a agenda da UE. A Presidência dada a sua posição, pode promover alguns temas e ignorar outros. No entanto, as expetativas e as capacidades, impõem limites acerca dos limites até onde podem ser realizados alguns objetivos. A Presidência também pode moldar e definir temas, e pode escolher entre politizar, despolitizar ou repolitizar algumas questões (Bjurulf's, *et. al.*, 1999, pp. 4-5).

A Presidência desempenha um papel crucial no *agenda-setting* dos vários níveis do Conselho (Conselho Europeu, Conselho de Ministros e COREPER) e atua como um catalisador para formar consensos na tomada de decisão da Comunidade Europeia (Kirchner, 1992, p. 18). Por outro lado, é uma ocasião para um Estado-membro se colocar em destaque sobre a cena internacional (Calderón et Abeelee, 2010).

¹⁶⁵ Ver tipos de estratégias usadas pela Presidência no ponto referente ao quadro teórico de análise.

¹⁶⁶ Ver também: (Elgström, 2003b, pp. 11-14).

Desafiando a noção de que a Presidência oferece uma capacidade de gestão ativa, alguns autores referem que a maior parte do Programa de uma Presidência consiste, por vezes, em material herdado e totalmente previsível (Bassompierre, 1998; Neligan, 1998, p. 7; Wurzel, 1996a, p. 280).

O conjunto de instrumentos que dispõe na fase Presidencial são vários, como refere Westlake (1995): tem os «confessionals», através das visitas de alto nível pelas capitais estrangeiras «*tours des capitals*», e a combinação de escolhas específicas tem influência sobre a eficácia da Presidência e o grau de sucesso. Assim, tem a capacidade de decidir qual o momento certo («*timing*») para apresentar uma questão. No tocante, à função de gestão da Presidência, para os pequenos Estados-membros em particular é *estratégico* o uso do Secretariado do Conselho e a cooperação com a Comissão e o Parlamento (Bjurulf's, *et. al.*, 1999, p. 5; Talberg, 2006 e 2010; Bunse, 2009).

A propensão para o utilizar estratégias institucionais pode variar de acordo com a capacidade do país que assume a Presidência, como seja por exemplo a sua dimensão. Como aponta Kirchner (1992, p. 91) «the degree of participation of each individual institution and the importance that is given to its suggestions largely depend on the presidency-in-office». Em geral, os Estados-membros de pequena dimensão ficam ligados de forma mais íntima ao Secretariado do Conselho e a confiar nos seus conselhos. O *networking* é outra estratégia possível usada em todas as fases da Presidência. A fase pós-presidência é importante uma vez que esta é a fase em que a definição da agenda é finalmente terminada (Bjurulf's, *et. al.*, 1999, p. 5).

No âmbito das Presidências, os países pressupõem que nem todos os domínios podem ter a mesma prioridade em simultâneo. Dessa forma, a liderança implica fazer escolhas e estabelecer uma hierarquia de «tópicos» de ordenação de prioridades, através dos instrumentos que estão à sua disposição (Ágh, 2008. Apud. Leal, 2008, 15).

2. Liderança e condições para o sucesso

A liderança¹⁶⁷ é definida de acordo com Beach (2007), como o exercício de funções de gestão da agenda e negociação de forma a auxiliar as partes numa dada negociação, a superar os custos de transição que pode impedir uma ação coletiva eficiente, permitindo a realização de resultados mais eficientes, que não teriam ocorrido sem coordenação.

¹⁶⁷ Ver também: (Talberg, 2006 e 2010; Mazzucelli, 2008; Brusson, 2009).

Para Underdal (1994, p. 178) liderança é «an asymmetrical relationship of influence in which one actor guides or directs the behaviour of others towards a certain goal over a certain period of time».

Classificada por vezes como uma função, outras é integrada com a função «iniciação» ou de impulso político, ou como resultado final atingido noutras funções. Seja em que tipo de classificação for, em boa verdade, é uma função e um fim a atingir pelos Estados que exercem a Presidência. É por isso uma tarefa *camaleónica*, transversal a todas as funções e ações da Presidência.

Para que uma Presidência tenha sucesso, ou seja, consiga liderar, é preciso ter em conta alguns aspetos, que de seguida apontamos.

Os países podem escolher uma Presidência que assuma um papel de líder, mediadora ou burocrática. O papel da liderança implica que esta coloque ênfase no futuro que a direção da União deve ter. Neste âmbito, é suposto ter uma visão que oriente o seu comportamento, podendo utilizar a sua posição para iniciar um movimento acerca da sua visão do futuro da Europa (Elgström, 2003b, p. 14).

Contudo, a liderança exige ativismo, mas também pode incluir um conjunto dispendioso de encargos. Alguns líderes exercem uma pressão considerável sobre outros atores e por vezes, uma coerção ligeira. Outros preferem atuar como empreendedores, liderando a União através de ideias inovadoras e iniciativas bem pensadas no tempo (Underdal, 1994; Metcalfe, 1998; Elgström, 2003b, p. 14).

Se optar por uma Presidência mediadora, vai acentuar as responsabilidades domésticas dos Estados-membros. A Presidência é exercida num curto período de tempo, seis meses, sendo difícil que qualquer país renuncie/abdique da totalidade dos seus interesses durante esse período. Com efeito, como seria de esperar, os Estados atribuem prioridade aos seus interesses nacionais e continuam a agir normalmente durante a Presidência (Elgström, 2003b, p. 14).

Assim, o principal interesse da Presidência está em fomentar compromissos e obter resultados, na forma de diretivas, regulamentos ou outras normas da UE. Para obter estes compromissos, pode ser necessário fazer concessões unilaterais e minimizar as suas preferências nacionais (Elgström, 2003b, p. 14).

Quando a Presidência assume um papel de burocrata, ser um bom elemento torna-se uma grande preocupação. Sendo assim, procura evitar problemas e erros quando assume o cargo, concentrando-se em procurar ser eficiente quanto possível. A Presidência não tem metas

ambiciosas e aceita a ajuda de outros atores de forma a conduzir a União «para a frente» (Elgström, 2003b, p. 14).

Finalmente, podemos considerar que sejam quais forem as prioridades de cada Presidência, em teoria é possível combinar o papel de um bom desempenho no campo administrativo e da liderança, mas quando a ênfase é colocada nos aspetos burocratas, na realidade tendem a descartar pelo menos algumas formas de liderança (Elgström, 2003b, p. 14).

A longo prazo a melhor estratégia para os participantes é uma ampla cooperação em vez de uma estratégia¹⁶⁸ muito competitiva e agressiva, onde cada adversário se digladiava com os outros de forma menos cordial (Beach, 2007).

A implicação da existência de normas consensuais é que o tipo de liderança não exige geralmente uma estratégia de liderança «imponente de choque» para criar uma zona para um possível acordo. A liderança não é o mais importante, mas sim procurar formar uma zona possível de acordo (Beach, 2007). Contudo, alguns autores, como Tallberg (2006, 2010) considera a liderança fundamental nas várias formas de *agenda-setting* e nas negociações.

A procura da liderança é portanto uma função originária da força de vontade política para um acordo; a maior vontade, ou seja, a vontade dos interesses dos governos está na delegação de funções de forma a liderar a superação dos altos custos de transição que impedem a ação coletiva. Em segundo, a procura da liderança também varia de acordo com o tamanho dos custos de transição numa dada negociação. Estes custos são determinados: pela complexidade de uma dada negociação tanto em termos do assunto técnico, do seu número e das sensiblidades das partes de uma dada negociação (Beach, 2007).

Num assunto complexo e/ou técnico, haverá previsivelmente uma forte procura da liderança, pelo que alguns atores possuem vantagens informacionais comparativas. O número de temas e partes envolvidas nas negociações podem tanto aumentar o nível da complexidade da negociação, como aumentar o número de clivagens na mesma. Em temas altamente complexos, as negociações multilaterais são caracterizadas por muitas clivagens, sendo difícil para as partes identificar possíveis zonas de acordos para os estabelecer. A significativa comunicação entre as partes torna-se também difícil de incrementar, dado que neste tipo de situações complexas, é preciso um tipo de liderança que procure táticas de construção de coligações e as funções de

¹⁶⁸ Ver sobre as estratégias a que usualmente recorre a Presidência: (Elgström and Tallberg, 2003), e também as aplicadas no caso de estudo das Presidência do Luxemburgo: (Weiller, 1999, pp. 58-72).

gestão da agenda de forma a ajudar as partes a encontrar e criar mutuamente resultados aceitáveis, do que seria de esperar de um modelo racional abrangente (Beach, 2007)¹⁶⁹.

Em temas sensíveis, os governos dependem mais da negociação, e existe geralmente a necessidade de criar um ambiente para uma solução conjunta dos problemas de forma a transcender o menor denominador comum que impede as dinâmicas das tradicionais negociações intergovernamentais em temas sensíveis (Beach, 2007), princípio também defendido por Haas (1961) e Hopman (1996).

Sendo o processo de tomada de decisão da UE caracterizado por intensivas negociações e compromissos (Sherrington, 2000; Thomson, *et. al.*, 2006), a procura de soluções para problemas comuns pode criar e cultivar um ambiente de confiança, colocando no centro um ator como a Presidência ou o Secretariado pela sua atuação num eixo de comunicação entre as partes; fomentar normas que criem uma atmosfera para o diálogo e o compromisso em vez de uma negociação dura; e focar todas as ações no interesse comum em vez de linhas de fundo particulares de delegações específicas (Beach, 2007).

De acordo com Smith (2002, p. 121) a liderança formal refere-se ao estabelecimento de uma posição de autoridade, através de uma Presidência, apesar de controlada por um conjunto de princípios no âmbito de um processo anárquico.

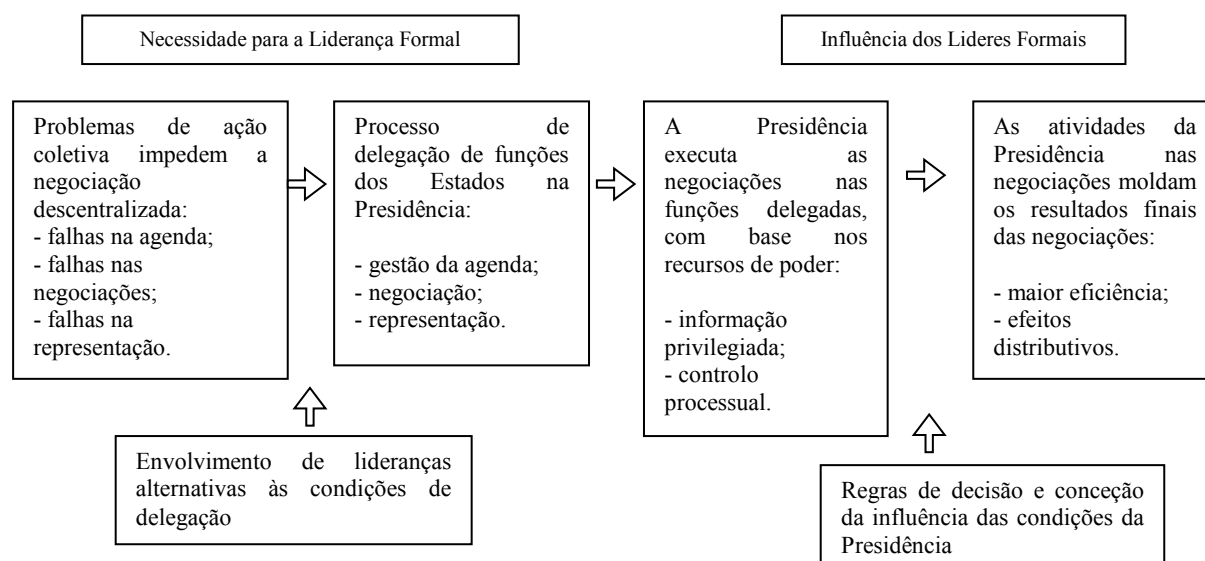
A teoria do institucionalismo racional¹⁷⁰ avança algumas hipóteses acerca desta condição (Tallberg, 2010, p. 243): porque razão os Estados provavelmente delegam poder ao nível processual nos líderes formais?; como é que os líderes formais influenciam os resultados nas negociações multilaterais?

Nesse sentido, Tallberg (2010), apresenta as razões explicativas da liderança formal, que iremos referir de seguida. Na procura/necessidade da liderança formal, os Estados delegam autoridade na Presidência no âmbito da negociação internacional como resposta a três problemas de falhas na: gestão da agenda, negociação, representação (Tallberg, 2010, p. 243).

¹⁶⁹ Ver também: (Tallberg, 2010).

¹⁷⁰ Ver sobre esta corrente: (Aspinwall and Schneider, 2000) e também (Shepsle, 1989; Beach, 2005, Tallberg, 2010).

Figura 4 – Liderança formal: Teoria do Institucionalismo Racional



(Tallberg, 2010, p. 248)

No sentido de sustentar o quadro teórico Tallberg (2010), apresenta três exemplos de Presidências diferentes, em três organizações internacionais distintas, e apresenta as particularidades de cada uma no âmbito da liderança¹⁷¹.

A negociação da Presidência da UE em ambiente multilateral demonstrou que a Presidência é um sucesso em obter resultados a favor do interesse nacional no seio das suas várias funções, nomeadamente na negociação (Tallberg, 2010, p. 251)¹⁷², dado o acesso privilegiado à informação e devido à posição central que ocupa no sistema político da União. Contudo, a Presidência é vista como a mais apropriada e natural na construção de compromissos, sendo também considerada mais imparcial do que outros competidores na negociação, como a Comissão (Elgström, 2003b, pp. 6-7).

Na representação, a Presidência processa os temas de acordo com o seu interesse, tendo acesso exclusivo a ambos os níveis, interno e externo, na arena da negociação. Tem assim a capacidade de atingir resultados a nível político que vão de encontro à posição nacional (Tallberg, 2010, p. 251).

As Presidências são um sucesso na promoção dos objetivos políticos nacionais em decisões que requeiram um suporte de maioria qualificada dos Estados-membros. Influenciam a atividade legislativa da UE ao acelerarem ou desacelerarem negociações de *dossiers* que constituem prioridades nacionais, controlam os vários procedimentos legislativos, as posições

¹⁷¹ Ver também Laursen (2007, p. 19) acerca da capacidade de Liderança em quatro situações de integração: (Anexo D).

¹⁷² Ver também: (Schalk, *et. al.*, 2007; Warntjen, 2008; Alexandrova and Timmermans, 2013).

dos Estados-membros e a saliência da questão geral (Tallberg, 2010, p. 251). Thomson (2008) conclui mesmo que os resultados das decisões são significativamente mais favoráveis ao Estado-membro que controla a Presidência, a qual tem em consideração os efeitos da polarização das preferências, do poder de voto e das regras de decisão.

A rotação garante aos Estados-membros uma oportunidade privilegiada para influenciar os resultados da UE ao nível do processo de decisão (Tallberg, 2010, p. 252). Por outro lado, a literatura analisada sugere que a Presidência acrescenta poder a um Estado-membro, quando este ocupa o cargo com mais frequência (Warntjen, 2008, p. 316). Porém, para ter este poder suplementar e retirar vantagem da informacional adicional que possui, é necessário incorporar essa informação no processo de *agenda-setting*, o que requer um longo período de tempo (Weiler, 1999, pp. 79-92; Schalk, *et. al.*, 2007, p. 246)¹⁷³.

Sendo que os Estados-membros usam a Presidência para promover as suas políticas domésticas prioritárias, porém, este comportamento não é necessariamente negativo, pois é provável que estas práticas sejam reconhecidas e aceitáveis para todos os Estados-membros (Sherrington, 2000, p. 166). No entanto, não é evidente que o alargamento da UE, de 15 para 27, permita manter esta dinâmica e estas vantagens (Tallberg, 2010, p. 252).

Nessa linha, consideramos que o atual sistema híbrido das Presidências da UE incrementou a liderança em resposta ao novo ambiente europeu/internacional e mudou a percepção de serem os Estados-membros a terem a necessidade de liderar através da Presidência rotativa. Esta mudança é devida à emergência de um novo ator político autónomo no contexto da UE (Blavoukos, *et. al.*, 2007, p. 248).

Nesta matéria, de acordo com Tallberg (2010, p. 260) existem quatro qualificações: (1) a influência da Presidência nas negociações é condicionada pela procura da liderança; (2) é condicionada por soluções alternativas à procura de outras lideranças (ex. Secretariados); (4) a influência dos líderes formais é condicionada pelas regras formais de decisão; (5) a influência dos líderes formais é condicionada pelo modelo da Presidência.

Os Estados estão menos preocupados com a questão de controlo e de concessão de critérios mais abrangentes na negociação, quando a Presidência é rotativa, do que nos casos em que elegem um Presidente de uma das partes ou optam por uma supranacional (Tallberg, 2010, p. 260).

¹⁷³ O mesmo estudo considera também importante e que são fatores que influenciam os resultados finais: a dimensão, experiência, a reputação informal no Conselho, o nível de preparação das Presidências, ou mesmo a personalidade dos líderes políticos (Schalk, *et. al.*, 2007, p. 246).

Segundo Tallberg (2010, p. 261), a Presidência traz três implicações: (1) endossa a noção que a liderança no geral é frequentemente necessária para os Estados chegarem a acordos ambiciosos. Envolve múltiplas partes, temas, arenas, na moderna negociação institucional em que constitui um ambiente rico na transição de custos; (2) a Presidência é uma plataforma de poder para a liderança. A Presidência garante aos atores informação e ativos sobre os procedimentos, que lhe permite influenciar os resultados; (3) sugere que a conceptualização prevaiente do poder de negociação deve ser complementada com uma compreensão de influências exercidas pelos líderes formais.

2.1. A necessidade de liderança e os pequenos Estados

Um dos últimos artigos de Jonas Tallberg (2010, p. 261), destaca o papel dos atores na obtenção de resultados através do exercício da Presidência. Este não oferece uma teoria alternativa abrangente do poder de negociação, mas explica quando, porquê e como o acesso à Presidência permitirá aos atores mudar os resultados face aos temas previstos pelas teorias tradicionais.

A capacidade de proporcionar liderança é determinada por quatro fatores. Em primeiro lugar, segundo a literatura realista e intergovernamental, importa ter recursos materiais. A liderança, na negociação é vista como uma relação de força entre os atores. Com efeito, os atores têm de possuir recursos materiais significativos. No entanto, dada a norma do consenso e da cooperação embutida no Conselho, raramente existe uma necessidade forte para este tipo de liderança estrutural (Beach, 2007).

Em segundo lugar, de acordo com os argumentos teóricos acerca do «agente principal», estes possuem poderes delegados fortes, como o controlo formal sobre agenda e a Presidência das reuniões, fornecendo ao líder muitas fontes de poder de negociação (Tallberg, 2006; Beach, 2007).

De acordo com Tallberg (2006), a Presidência é a solução funcional para os problemas de ação coletiva nas negociações da UE, onde as forças dos poderes delegados correspondem à necessidade funcional da liderança no Conselho. Enquanto estes poderes podem ser explorados, a Presidência não garante a capacidade de ditar soluções para outras delegações, dado que a tomada de decisão é por unanimidade ou num limiar muito grande por maioria (Beach, 2007).

Em terceiro lugar, quando há elevados custos de transição numa dada negociação, a posse de informação relevante dá uma vantagem comparativa, sejam elas de substância de um

tema específico (*expertise*) ou da habilidade (*skills*) de negociação. É uma estratégia que faz com que seja mais atrativa para delegar funções para um determinado ator particular (Beach, 2007; Tallberg, 2010, pp. 245-246).

No entanto, há limites à capacidade da Presidência explorar os poderes materiais, formais e informacionais. Podemos esperar naturalmente que os governos sejam atores egoístas, que procuram explorar/obter ganhos particulares através da Presidência (Beach, 2007), mas dentro dos limites que as regras obrigam.

Em quarto lugar, o impacto sobre a capacidade de um possível líder fornecer liderança é o nível de confiança/aceitação que o seu papel de liderança desempenha sobre os outros governos. A responsabilidade, ou o nível de aceitação, porém, não são sinónimos de neutralidade, uma vez que tem por base o reconhecimento da utilidade dos contributos dos outros atores¹⁷⁴ (Beach, 2007).

De acordo com Kirchner (1992, p. 110) e Weiler (1999, p. 84) as qualidades de liderança são ingredientes necessários para uma Presidência eficiente e, essa indispensabilidade é evidente a vários níveis: Conselho Europeu, Conselho de Ministros, COREPER e Grupos de Trabalho.

As qualidades de liderança requerem um grande entendimento das posições dos seus parceiros, discernimento na resolução de temas conflituais, e se possível, que cause o mínimo de «gostos e desgostos pessoais». Outra das qualidades de liderança é também um fator que depende da relação entre a Presidência e a Comissão, bem como o Parlamento (Kirchner, 1992, p. 110). Bassompierre (1988, p. 81) refere mesmo que os melhores resultados são alcançados quando existe uma boa equipa de trabalho entre a Presidência e a Comissão.

Kirchner (1992, p. 111) aponta alguns exemplos diferenciados. Durante a Presidência britânica em 1986, os resultados alcançados não foram os melhores, fruto do pouco relacionamento entre a Primeira-ministra britânica, Margaret Thatcher e o Presidente da Comissão Jacques Delors. Em sentido contrário, a Presidência francesa, em 1989, beneficiou do facto de Jacques Delors ter sido ex-governante e de deter contactos estreitos com Roland Dumas (MNE), Edith Cresson (Ministra dos Assuntos Europeus) e o Presidente François Mitterrand.

Circunstância similar, apesar de diferente em vários aspetos, aconteceu durante a Presidência portuguesa, em 2007, entre as autoridades políticas nacionais e o Presidente da Comissão, Durão Barroso.

¹⁷⁴ Ideia defendida também, entre outros, por: (Haas, 1990, pp. 87-88; Hampson, 1995; Hopmann, 1996, p. 225; Tallberg, 2003a, 2003b).

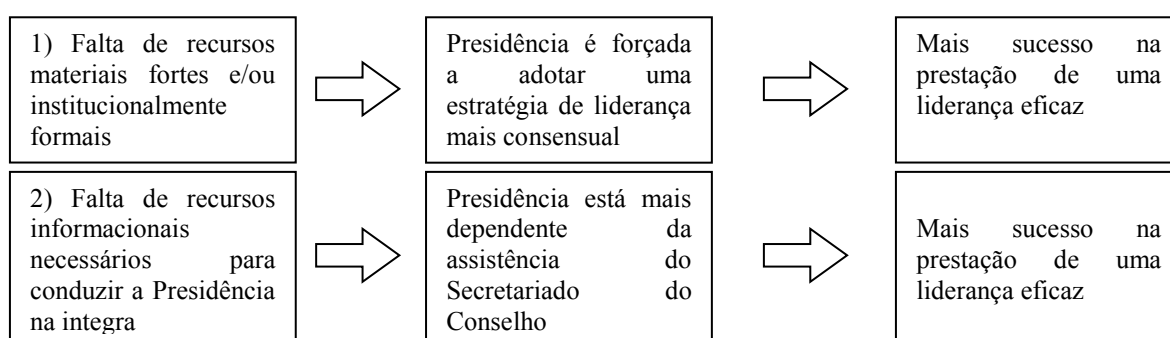
A colaboração estreita entre a Presidência e a Comissão, especialmente entre o presidente da Comissão e o MNE do país que tem a Presidência é importante. Ajuda, entre outros aspetos, na formulação ou finalização de compromissos. A relação com o Parlamento Europeu também é importante. É nessa medida que por exemplo os líderes dos países reportam os encontros dos Conselhos Europeus ao Parlamento (Kirchner, 1992, p. 111), como é o caso de Portugal, antes de cada Conselho Europeu, pois o Primeiro-ministro tem um debate no Parlamento sobre os assuntos a debater no Conselho Europeu. Esta prática foi iniciada pelo então Primeiro-ministro António Guterres, em meados dos anos 90.

Aplicando o uso da Presidência rotativa, os países esperam que estes explorem a Presidência para ganhos particulares, mas dado que estes são conhecedores das regras formais, dos governos que presidem à Presidência, a sua agenda e o que eles pretendem promover, procuram abster-se de ações excessivamente parciais, pois podem colocar em causa toda a cooperação (Weiler, 1999; Beach, 2007).

No caso dos pequenos Estados quando podemos considerar que a sua fraqueza pode ser uma força. Este é mais um dos paradoxos da UE, quando uma fraqueza se pode transformar numa força. Nas situações em que os líderes não tem recursos para impor as soluções aos outros, consequentemente, são forçados a procurar «estratégias de consenso», de forma a ter uma liderança eficaz. Os grandes Estados-membros assumem o estatuto de grandes poderes, o que lhes permite utilizar os seus recursos materiais de forma a impor os seus resultados às outras delegações. Esta constatação foi evidente, por exemplo, durante a Presidência francesa, no decurso da CIG em 2000; os pequenos Estados-membros, usualmente, não tem estas ilusões, e portanto, tem de utilizar uma estratégia de liderança mais consensual (Weiler, 1999; Beach, 2007).

Dada a interação natural do processo de tomada de decisão da UE, atualmente a estratégia de liderança consensual enquadra-se melhor na necessidade da liderança devido às normas de liderança partilhada da UE (Beach, 2007).

Figura 5 – Recursos e liderança eficaz



Os pequenos Estados-membros têm falta de recursos informacionais necessários para conduzir a Presidência na sua plenitude, dado que não possuem os recursos administrativos dos grandes Estados-membros. Todavia, esta fraqueza poderá ser compensada se os pequenos Estados decidirem recorrer à assistência do Secretariado do Conselho, de forma a obter essa falta de recursos informacionais. Enquanto as Presidências rodam, o Secretariado é permanente, e em muito aspetos, atua como memória institucional de como conduzir as negociações no Conselho da UE (Beach, 2007).

Simone Bunse (2009) estuda os pequenos Estados-membros no exercício da Presidência, e a forma como estes dispõem e usam um conjunto de instrumentos, de forma a compensar a falta de recursos materiais e a ter sucesso no exercício da Presidência.

Um Estado que possua poucos recursos materiais, tem de procurar influenciar através de recursos alternativos ou por outros canais (Bailie, 1996; Weiler, 1999 ; Thorhallsson, 2006; Panke, 2008, p. 5). Nesse sentido, procuram através destas plataformas (como a Presidência) compensar a falta de recursos e/ou ganhar dimensão internacional, sendo que «as pequenas potências podem desenvolver estratégias de centralidade internacional. Estar presentes nas redes e influenciar os centros de decisão, minimizando assim a sua dimensão e compensando a periferia geográfica com uma centralidade política» (Teixeira, 2000, p. 128).

Os recursos que os países dispõem são importantes, sendo que os grandes Estados-membros têm mais recursos administrativos e económicos, o que lhe permite ter conhecimentos e intervir em diferentes áreas. O seu estatuto e poderes políticos são pré-condições para desbloquear alguns impasses políticos (Elgström, 2003b, pp. 8-9).

Para os pequenos Estados a política externa tem uma prioridade elevada. Porém, têm menos interesses a defender, o que pode facilitar uma negociação efetiva. Têm mais dificuldades administrativas, tendo de coordenar as suas ações com os grandes Estados, a Comissão e o Secretariado, por isso, tendem a focar-se numa liderança empreendedora com os outros atores, enquanto os países grandes tendem a favorecer uma liderança coerciva e unilateral (Underdal, 1994; Weiler, 1999, p. 26 ; Elgström, 2003b, p. 9).

A dimensão do país que assume a Presidência não é vista como uma condição para o sucesso da prossecução dos interesses nacionais. Este é afetado diretamente pelo comportamento e estratégias escolhidas por quem assume a Presidência. Os pequenos Estados¹⁷⁵ têm fortes incentivos para compensar os seus fracos recursos, através do uso extensivo do

¹⁷⁵ Ver sobre o papel do pequeno Estado na UE: (Bailie, 1996; Thorhallsson, 2000, 2006; Nunes, 2007; Gaspar, 2007; Hermenegildo, 2010, 2011).

Conselho, ou seja, uma estreita colaboração com a Comissão, uma preparação intensiva, e uma eficiente coordenação interministerial e vertical do Conselho, são fatores que predizem o sucesso da Presidência (Bunse, 2009, pp. 72-73).

O recurso aos mecanismos supracitados são também oportunidades baseadas em qualidades específicas do Estado, que derivam da reputação ou do facto de ser um mediador neutral no Conselho (Elgström, 2003c; Bengtsson, *et. al.*, 2004; Panke, 2008).

Uma negociação efetiva requer uma determinada estrutura administrativa e conhecimentos específicos. Os pequenos Estados têm também de coordenar a nível doméstico as políticas europeias. Todavia, estes tem igualmente um poder argumentativo limitado, o que os conduz a ter de usar um conjunto de perícias e habilidades. Ou então quando são novos membros, dado que não tiveram tempo para criar uma imagem positiva para ganharem autoridade moral, procurarem políticas específicas (Bengtsson, *et. al.*, 2004, p. 319; Panke, 2008, pp. 6-7).

Os Estados têm recursos materiais relevantes, como a capacidade militar e económica, a qual são importantes para exercer influência nas negociações e votações do Conselho; tem recursos imateriais, como o conhecimento técnico e científico, importante no *agenda-setting* e no processo de decisão; tem recursos institucionais, através das oportunidades concedidas pelas estruturas, como seja a Presidência da UE (Panke, 2008, pp. 5-6).

Por outro lado, o Secretariado possui a combinação de inigualável experiência na descoberta de compromissos durante a negociação, que correspondem às normas de consenso no Conselho, e também goza de um nível de aceitação dado o seu duplo papel de estatuto de «desinteressado» na maioria das negociações do Conselho/Conselho Europeu, juntamente com o cultivo cuidadoso de uma reputação de imparcialidade. Por exemplo, as Presidências dos pequenos Estados-membros delegam quase sempre os *drafts* dos textos legais no Secretariado, uma vez que não tem recursos jurídicos ou administrativos adequados para os fazer (Beach, 2007).

Porém, a necessidade de recorrer aos serviços do Secretariado pode também representar uma mais-valia. Enquanto em Londres ou Paris, o texto de um tema sensível é colocado apenas recorrendo aos seus serviços, outros governos podem ver este com algum um grau de suspeição, se não mesmo como de desconfiança absoluta. Em contraste, quando este é feito pelo Secretariado do Conselho poderá ser mais aceitável por todos. Enquanto, que um Estado-membro pequeno está dependente do apoio do Secretariado, este tende a ser mais eficiente do que os líderes dos Estados-membros grandes que tentam fazê-lo sozinhos (Beach, 2007).

Portugal, antes da primeira Presidência em 1992, considerava que era importante e contava «com um sólido apoio» da parte do Secretariado-Geral do Conselho (MNE, 1988b, p. 23).

É geralmente enunciado, que os pequenos Estados são mais propensos a usar a Presidência para ganhar estatuto e aumentar temporariamente a sua influência. Todavia, Kirchner aponta que (1992, p. 113), «whilst it can be argued that “small countries” can (and wish to) derive more overt benefit from the extra authority of the “chair”, this factor was not found to be important in this study». Outras das afirmações correntes é de que estes países recorrem e confiam mais no apoio do Secretariado do Conselho, do que os grandes Estados (Bjurulf's, *et. al.*, 1999, p. 6).

Os pequenos Estados têm desvantagens estruturais em todas as dimensões, dessa forma, tentam negociar com base numa autoridade moral, assente em estratégias de defesa dos interesses da UE, como seja, coordenações intergovernamentais ou institucionais, com outros Estados-membros que partilhem das mesmas preocupações e tenham interesses homogéneos ou com a Comissão¹⁷⁶ (Panke, 2008, p. 8).

Por vezes, também recorrem à priorização de alguns temas específicos e importantes, através da qual constroem uma eventual argumentação persuasiva, tendo por base conhecimentos científicos específicos. Tentam igualmente, ser reconhecidos pelo seu poder moral e institucional através da oportunidade concedida pela estrutura da Presidência, assumindo-se como mediadores imparciais (Panke, 2008, p. 9).

A Presidência é vista pelos pequenos Estados como uma forma de formar a agenda política da UE, tendo por base uma autoridade moral que lhe permite guiar os interesses da União (Elgström, 2003c; Panke, 2008, pp. 9-10). Estes podem também *aproveitar* a Presidência para destacar problemas do dia-a-dia específicos do seu país, para poder ter um *dossier* ao nível da Presidência focado na política doméstica, e dessa forma ganhar autoridade institucional e acomodar as suas preocupações internas. Estes recorrem ao exercício da Presidência, uma vez que lhe confere autoridade moral institucional, para prosseguir os seus interesses (Panke, 2008, pp. 10 e 19).

¹⁷⁶ Todavia, para que haja uma cooperação coordenada efetiva regional é necessário uma institucionalização e harmonia entre os interesses das partes, como foi o exemplo do grupo de Visegrado. Os pequenos Estados-membros novos têm mais dificuldade em estabelecer contactos frequentes, do que os velhos Estados, como ocorreu entre as Presidências da Irlanda e Portugal, que estabeleceram contatos estreitos. Por outro lado, os contactos com a Comissão são mais importantes para todos, mas são os novos Estados que estabelecem menos contactos com esta (Panke, 2008, pp. 17-19).

Embora as Presidências apresentem custos financeiros muito elevados. Porém, o cumprimento dos deveres da Presidência é uma marca de responsabilidade, nomeadamente para os pequenos Estados-membros e para as democracias mais recentes. Esta repercute-se na boa imagem do Estado-membro (auto-imagem e imagem externa), que procuram cumprir bem os deveres presidenciais (Westlake, 1995, p. 46).

As preocupações com a imagem eram consideradas importantes pelas autoridades portuguesas, antes de assumir a primeira Presidência (MNE, 1988b, p. 17), pois «a imagem pública da Presidência cresceu ao ritmo da importância que aquela foi adquirindo no contexto comunitário. Cresceu ainda em virtude do clima de dramatismo que em determinada fase começou a rodear o Conselho Europeu, verdadeiro ponto de acumulação onde passaram a concentrar-se expectativas, impasses e decisões que por vezes atingiram uma dimensão histórica; com o incontornável desejo de exprimir através da Presidência, se não um desígnio, pelo menos um estilo nacional próprio».

Em relação à performance legislativa, a Presidência meramente coincide as suas propostas com os maiores pacotes de negociação da Comissão, ou então os trabalhos são bloqueados por acontecimentos fora de controlo da Presidência. Podemos igualmente verificar que os pequenos Estados estão mais predispostos a procurar consensos, usando o número de votos e as abstenções das delegações. Sendo as qualidades das diferentes Presidências um instrumento através do qual se pode procurar construir consensos (Weiler, 1999; Beach, 2007)¹⁷⁷.

Uma análise comparativa da performance das Presidências, podem conduzir à conclusão de que estas sejam mais limitadas provavelmente nos casos dos pequenos Estados dada a sua falta de recursos. Contudo, para terem uma liderança eficaz, estes de forma a compensar a sua falta de meios recorrem ao apoio do Secretariado do Conselho, a qual tem impacto na eficácia da liderança (Beach, 2007).

Um facto que nos parece evidente é que os pequenos Estados necessitem de estruturas como a Presidência para poderem liderar o processo de integração europeia ou alguns dos seus *dossiers* e políticas. Por seu turno, os grandes Estados não estão dependentes dessas instâncias comunitárias, dado que tem recursos em maior dimensão e por inerência capacidade para liderar ou influenciar as políticas em consonância com o seu interesse nacional.

Tendo em conta o estudo de Derek Beach (2007), as Presidências exercidas pelos países pequenos são tão bem realizadas, ou melhor, do que as dos grandes Estados, pois são exercidas

¹⁷⁷ Ver também: (Thomson, *et. al.*, 2006; Schalk, *et. al.*, 2007; Warntjen, 2008; Thomson, 2008).

através de uma liderança mais eficaz, dada a necessidade de adotar uma estratégia de liderança mais consensual e alcançar um nível de consentimento no Conselho. O nível de satisfação que os pequenos Estados procuram adotar é fruto do seu estilo de liderança mais consensual, criando assim uma liderança mais eficiente¹⁷⁸.

O melhor exemplo do resultado de delegar funções no Secretariado em termos de eficiência foi acerca do tema da estrutura legal do Tratado. Este caso passou-se na CIG de 1991, em que o representante da França Pierre de Boissieu, propôs a criação do Tratado da UE, assente numa arquitetura em pilares. O Secretariado consultou informalmente os então doze governos acerca desta fórmula em forma de *draft*, a qual foi aceite e introduzido o primeiro *draft* luxemburguês do Tratado na CIG, de 12 de abril de 1991 (Weiler, 1999; Beach, 2007).

Dado que os pequenos Estados-membros não têm tantos meios, são necessariamente mais imparciais que os grandes Estados, mas a combinação de fracos recursos materiais e poderes formais da Presidência, significa usualmente que os pequenos países se sentem mais constrangidos a impor os seus pontos de vista às outras delegações, adotando um estilo de liderança mais consensual, o que lhe permite uma liderança no Conselho/Conselho Europeu (Weiler, 1999; Beach, 2007).

O projeto apresentado por Bjurulf's (*et. al.*, 1999, p. 6) refere que alguns resultados empíricos sugerem que a UE sofre de um problema de liderança, que nem a Presidência nem a Comissão foram bem-sucedidas a assumir este papel, mas também no desenvolvimento de perspetivas estratégicas da integração europeia, como defenderam Wallace (1984), Ludlow (1998) e Wurzel (1996a).

Uma Presidência forte, poderia em teoria fornecer formas hegemónicas de liderança, onde os líderes exploravam fortes poderes formais e institucionais e/ou o estatuto de grande poder para ditar os resultados. Neste tipo de liderança, o líder administra/gere a agenda de forma aceitável para todos, e procura encontrar fórmulas e negociações para compromissos aceitáveis. Porém, aceitável não é o mesmo que ser neutral; dado que a nível instrumental, um líder pode explorar a sua posição para ganhos particulares, mas não pode ser demasiado exagerado na forma como recorre a uma forma de liderança mais hegemónica (Beach, 2007).

¹⁷⁸ Os grandes Estados utilizam regularmente um estilo impositivo, como foi o exemplo da Presidência alemã em 1991 e da França em 2000 e não recorrem tanto ao Secretariado do Conselho. Enquanto os pequenos Estados recorrem ao apoio deste, como foi o exemplo do Luxemburgo em 1991. Por outro lado, Portugal em 2000, também recorreu pouco a este serviço, enquanto a Presidência italiana em 2003, ignorou-o.

Os grandes Estados, por vezes, acreditam que a combinação de fortes recursos materiais e dos poderes formais da Presidência, lhes permite adotar um estilo mais importante de liderança, enquanto as Presidências dos pequenos Estados vivem sem tais ilusões (Beach, 2007).

A liderança assume um papel importante na resolução de problemas de ação coletiva. Tendo a institucionalização da liderança na Presidência do Conselho tornado num importante ingrediente para o sucesso da União (Laursen, 2007, p. 20).

2.2. Avaliação da Liderança da Presidência: estilos e elementos para o sucesso

Para vários Estados-membros a Presidência é também um momento de episódios periódicos de disciplina decorrentes da preparação intensiva e pedagógica dos seus quadros administrativos e diplomáticos, sobre os mecanismos europeus e como eles são usados (Westlake, 1995, p. 46).

Portugal antes de assumir a primeira Presidência em 1992, entendia que a perspetiva da Presidência portuguesa exige um esforço adicional de recentragem e de solidariedade institucional entre os diversos departamentos da administração portuguesa; poderá afirmar-se que os efeitos de ineficácia decorrentes de uma atuação descoordenada seriam em período normal sobretudo visíveis no foro interno (MNE, 1988b, p. 63).

Mas o mais importante, com a ocupação da Presidência é a possibilidade conferida aos Estados-membros para assegurarem as suas prioridades políticas, que são trazidas à tona (Westlake, 1995, p. 46).

Segundo o estudo apresentado por Portugal (MNE, 1988b, pp. 16-17), apesar de ser discutível saber «até que ponto e em que medida é que um país que ocupa a presidência detém reais possibilidades de impor durante a vigência e realização de grandes objetivos próprios (nacionais ou comunitários), a verdade é que se generalizou e personalizou a imagem de uma Presidência cuja capacidade de empreendimento se encontra univocamente ligada à apreciação das realizações e fracassos ocorridos no período do seu mandato, apreciação esta que se tende a medir pela perceção do intervalo que medeia entre a ambição – ou falta de ambição – das expectativas que se criarem e os resultados alcançados no seu termo, e a ainda pela forma como através se crê terem sido alcançados ou defendidos interesses nacionais, ou realizados progressos no desenvolvimento da Comunidade».

Por vezes os decisores políticos tendem a falar em «boas» ou «más» Presidências. Os membros do Secretariado-geral Conselho mencionam certas Presidências como notórias no

passado. A combinação do peso dos mecanismos diplomáticos e políticos dos Estados-membros são aproveitadas para desenvolver tarefas para uma «boa» Presidência (Westlake, 1995, p. 49).

A dificuldade em comparar Presidências é uma questão complexa, começa desde logo, porque nem todos os Estados-membros ocupam a mesma durante o mesmo período. Quem ocupa o cargo no segundo semestre, na prática, exerce-a menos tempo, dado o período de férias. Por outro lado, por vezes são classificadas, de «boas» ou «más» conforme a atenção dos *media* seja mais ou menos intensa nos Conselhos Europeus finais das Presidências. O Parlamento Europeu também tem diferentes critérios para julgar uma Presidência, conforme o Estado-membro. Além disso, as avaliações acerca das mesmas, diferem entre a visão de «Bruxelas» e da capital do Estado-membro (Westlake, 1995, p. 49).

Kirchner (1992, p. 86) aborda a questão da avaliação preliminar da Presidência do Conselho. A Presidência representa uma oportunidade para elevar o perfil de um país, a liderança de um governo, ou para criar um impacto político significativo nas políticas da Comunidade. Por outro lado também apresenta riscos, dado que as expectativas acerca da mesma podem falhar, sobretudo dada a limitação temporal para o exercício da mesma, ou pode haver uma antagonização com outro Estado-membro e as instituições comunitárias com o país que conduz a Presidência (Kirchner, 1992, p. 86).

A distinção deve ser feita entre a habilidade/perícia, ou seja, a inovação que pode conseguir realizar, e a influência económica e política que pode conseguir afetar os trabalhos. De forma a verificarmos a perícia e a inovação, a Presidência pode ser avaliada através (Kirchner, 1992, pp. 86-87):

- 1- das habilidades/capacidades de gestão, bom funcionamento das reuniões/encontros, a inovação dos métodos de trabalho;
- 2- da seleção de prioridades políticas, por exemplo, prioridades que recebam amplo apoio pelos outros Estados-membros e as instituições comunitárias, e/ou que envolvam concessões significativas pelo Estado que assume a Presidência;
- 3- da prática de um bom exercício presidencial, por exemplo, o grau com que é visto enquanto *honest broker*, mediador, ou como construtor de coligações;
- 4- da extensão e a forma como as questões difíceis foram resolvidas;
- 5- do estilo presidencial com que os objetivos são representados nas outras instituições das Comunidades Europeias e a reputação da Comunidade se foi promovida com respeito por países terceiros.

O exercício da Presidência do Conselho implica limites, embora defina oportunidades em termos de elaboração/formulação de políticas e de liderança. A Presidência pode ser mais limitada na forma das iniciativas políticas, mas ela tem uma margem de manobra no bloqueio de alguns assuntos, através da possibilidade de retirada de um assunto da agenda ou em atrasar a sua decisão no Grupo de Trabalho, no COREPER ou ao nível do Comité Político. É também uma oportunidade para a Presidência *educar* e informar a opinião pública acerca dos assuntos das Comunidades Europeias e de a relacionar com a Comunidade (Kirchner, 1992, p. 87).

Os métodos de alcançar os seus objetivos e a liderança durante o exercício presidencial estão ligados a estilos diferenciados, que segundo Kirchner (1992, pp. 105-109), podem ser identificados três estilos: *engagement*, *agenda-setting* e de árbitro.

No estilo *engagement* (compromisso), a Presidência cumpre as orientações essenciais da integração europeia e faz a interpretação do seu papel de acordo com o ambiente ou as condições em que a mesma decorre. A Presidência concentra-se na função de gestão e técnica dos assuntos do Conselho. Várias Presidências adotaram este estilo durante meados e fins a década de 80, como foram os casos da Holanda, Grécia e o Reino Unido (Kirchner, 1992, p. 105). Portugal, de forma global, na sua primeira Presidência, em 1992, também adotou este estilo.

O método de comunicação deste estilo, normalmente incumbe ao Chefe de Estado ou de Governo, sendo que este, por regra, visita os outros Estados-membros por igual «tour des capitales», nomeadamente antes dos encontros/reuniões dos Conselhos Europeus. Igualmente procura relações bilaterais de rotina entre os governos, a nível ministerial ou da administração pública. Considera importante a cooperação franco-alemã com o objetivo de obter resultados em conjunto para a Comunidade Europeia, quer de iniciativas ou de compromissos (Kirchner, 1992, p. 105).

No entanto, «main characteristic of style of engagement relates to the extent to which Presidencies pursue an innovative role rather than the role of a manager. The extent to which the Presidency engages in routine tasks, deals with the “rolling” agenda of the internal market troika or carries out prevailing EPC mandates should be distinguished from a Presidency which acts as an innovator» (Kirchner, 1992, pp. 105-106).

No estilo *agenda-setting*, a Presidência decide quando, e também determina como coloca um tema na agenda. A Presidência pode criar objetivos claros e procurar cumpri-los com a Comissão, mas faz a diferença de como coloca estes objetivos prioritários na agenda (Kirchner, 1992, p. 106).

Em primeiro lugar, escolhe o tipo de Conselho de Ministros, formal ou informal. Seguidamente, decide quando coloca o assunto para decisão ou para debate. Finalmente, é flexível quanto ao ponto do procedimento, «A» ou «B» (Kirchner, 1992, p. 106).

Não é usual tomarem-se decisões nas reuniões/encontros informais¹⁷⁹, porém, estes oferecem a possibilidade de a nível informal explorarem as intenções das partes, dos Estados-membros, instituições e da Presidência, e a possibilidade de ser tomada uma decisão num Conselho formal. São exemplos deste tipo de casos, a Presidência dinamarquesa nos finais dos anos 80, a qual realiza, dada a sensibilidade do tema, o primeiro encontro sobre o Mercado Interno a nível informal, para que os ministros se familiarizem com as novas regras. Existem outros casos similares, como sejam as Presidência belga, inglesa e holandesa, em 1986-87, em relação ao AUE. Ou então, neste período, a realização de Conselhos Europeus de emergência ou extraordinários, durante, respetivamente, a Presidência alemã e francesa (Kirchner, 1992, pp. 106-107).

Portugal adotou em muitas questões este estilo durante a segunda e a terceira Presidência do Conselho, em 2000 e 2007, sobretudo com a Cimeira África-UE.

O estilo de árbitro, é o mais comum. «It is easier to find agreement on questions that unite than it is to resolve those that divide or threaten to divide» (Kirchner, 1992, p. 107). Não é necessário haver uma delegação vencedora, mas que por exemplo, um texto seja produzido com todas as delegações e seja possível de alcançar, ou que seja suficientemente estreita a vantagem para a delegação que não o obstrua (Kirchner, 1992, p. 107). Portugal no âmbito da terceira Presidência em 2007, na CIG que conduziu ao Tratado de Lisboa, adotou também este estilo.

A Presidência usa o estilo de árbitro quando o país que assume o cargo defende os seus interesses nacionais. No entanto, existem limites para esta verificação, dado que apenas devemos considerar este facto quando a Presidência abusa do seu poder na defesa dos seus interesses. Um exemplo deste caso foi a Presidência belga em 1987, no que toca ao Pacote Delors ou a Presidência espanhola em 1989 na promoção da adoção da Carta Social Europeia e do Relatório do Comité Delors da UEM (Kirchner, 1992, pp. 107-109).

Podemos verificar que existem Presidências que assumem um papel discreto, *low profile*, focadas na performance administrativa. Por sua vez, outras dão ênfase e tem um papel político ativo para tentar influenciar a agenda da UE (Elgström, 2003b, pp. 7-8).

¹⁷⁹ Ver a título de exemplo: (Allerkamp, 2008).

Existem alguns elementos que determinam se uma Presidência é forte e constituem também um ingrediente do sucesso do seu exercício, como seja o conjunto de sacrifícios que é capaz de fazer, bem como uma cooperação desta com a Comissão e o Parlamento são também ingredientes de sucesso para uma efetiva liderança (Kirchner, 1992, p. 109).

A Presidência fornece aos Estados uma oportunidade na definição das prioridades políticas e na determinação da agenda, mas acarreta também algumas limitações para estes. Das quais se destacam: a curta duração da Presidência para atingir os seus objetivos; os programas («conjuntos») das Presidências; a divisão de funções entre a Presidência e a Comissão, e o predomínio das condições económicas e políticas a nível doméstico e nos outros países da Comunidade Europeia. A Presidência está também dependente das soberanias dos Estados-membros e da competição de interesses entre si, da Comissão semi-independente e das aspirações do Parlamento Europeu (Kirchner, 1992, p. 115).

São necessárias consideráveis habilidades (*skill*) nas negociações, para criar coligações vitoriosas, bem como qualidades de liderança, influência política, formulação de compromissos ou conjunto de soluções, concessões dos seus interesses nacionais, e um efetivo trabalho de cooperação e de relacionamento com a Comissão e o Parlamento Europeu (Kirchner, 1992, p. 115).

Kirchner (1992, p. 115) examinou oito Presidências, entre 1986 e 1989, a França, a Alemanha e em maior extensão a Espanha, combinaram estas exigências de forma mais efetiva. Estas Presidências prosseguiram também o que Helen Wallace (1985, p. 274) descreve como «a distinctive political objective and therefore tended to view the Presidency strategically».

Outros autores consideram que existem outros elementos que determinam o sucesso e identificam as capacidades necessárias para o mesmo. Frequentemente podem ser referidos como elementos de medição do sucesso: habilidade/perícia (*skills*), reputação, relações interinstitucionais e ligações de trabalho (*networks*), conhecimentos técnicos, fortuna/sorte, preparação cuidada, «boas pessoas», neutralidade, bem como de um sistema eficiente de coordenação interministerial e do uso e exploração das vantagens informacionais do Secretariado do Conselho (Schout, 1998, p. 5; Weiler, 1999; Bunse, 2009, pp. 9-10). Por outro lado, o sucesso depende não apenas de uma Cimeira, mas de cerca de 20 Conselhos (Schout, 1998, p. 5), bem como do trabalho que é desenvolvido nas subestruturas do Conselho.

As Presidências são avaliadas numa série de critérios como a imparcialidade, a gestão eficiente das reuniões, se foi profissional na prestação de uma agenda atraente, eficiente, mas

não irritante; na forma como defende os interesses nacionais, na gestão de crises e se contribuir de forma valiosa para o processo de integração europeia (Schout, 1998, p. 5).

Para Portugal o resultado do desempenho era avaliado pela capacidade de gestão de acontecimentos que não são previsíveis a longo prazo. Nessa medida, sustentava que «o saldo do seu desempenho resulta sobretudo da capacidade de gestão de acontecimentos que não são previsíveis a longo prazo, mas em relação aos quais o empenho da presidência, a sua capacidade negocial entre os Doze e o seu prestígio e influência externa podem definir uma atitude significativa, eficaz e influente dos Doze» (MNE, 1988b, p. 29).

A exigência da liderança pode exigir capacidades à Presidência para desenvolver visões estratégicas a longo prazo sobre o processo de integração europeia. Porém, os Estados têm investido pouco nestas capacidades (Schout, 1998, p. 6). Estes têm e devem assegurar um equilíbrio apropriado entre a liderança, a neutralidade e os interesses nacionais.

Portugal considerava que «o desempenho de uma Presidência exige sempre de cada Estado membro uma atitude nova, que consiga o equilíbrio entre o interesse nacional, o estilo tradicional de exercício de política externa e o interesse comum dos Doze e a eficácia da cooperação política» (MNE, 1988b, p. 29).

A ideia de liderar a/na UE tornou-se difícil dado o aumento número de Estados-membros e o conseqüente aumento de interesses em jogo (Lequesne, 2001, p. 49). Porém, também existem autores como Mazzucelli (2008, p. 5), para quem a liderança na UE é influente, mas não decisiva.

A liderança da Presidência é subtil, pois procura prosseguir as suas prioridades sem alienar outras partes envolvidas nas negociações e procurando seguir a cultura da UE do consenso. A colaboração institucionalizada com os atores supranacionais e outros Estados-membros não podem conduzir necessariamente à rivalidade, mas à partilha de recursos. A presença de restrições formais salientadas pelos defensores do negociador neutral não impede o exercício de poderes informais (Bunse, 2009, p. 48).

A liderança europeia é também plasmada pelos Estados-membros quando assumem a Presidência, dando estes simultaneamente um contributo importante para a integração europeia. No caso de pequenos Estados, serve para se assumirem politicamente no plano europeu e internacional, e para prosseguir interesses próprios, que de outra forma, dificilmente colocariam na agenda política europeia. Para Estados-membros, recém-integrados, serve para estes se

familiarizarem com os processos e matérias europeias, e apresentarem-se perante os seus parceiros como países credíveis e com capacidade de assumir os destinos europeus.

Em circunstâncias diferentes e por razões diversas, os grandes Estados-membros ou aqueles que já são membros durante um longo período, também não consideraram a Presidência como displicente, pois permite-lhe prosseguir, por vezes, alguns dos seus interesses, sendo que o *chapéu* da Presidência lhes-é útil, para considerar determinadas políticas como europeias, e não nacionais.

Os poderes informais que uma Presidência dispõe são consideráveis, mas nem todas as Presidências tem sucesso idêntico, através dos seus esforços sobre o *agenda-shaping* (Bunse, 2009, p. 55).

Quadro 4 – Poderes Informais da Presidência do Conselho

Funções	Poder Informal/Manipulação
Liderança/iniciativa	<ul style="list-style-type: none"> - Ênfase/minimizar temas que dependem das perceções nacionais; - Introdução de novos temas/debates do interesse da Presidência; - Liderar debates que sigam/foquem em pontos preferenciais (explorar as vantagens informacionais e a heterogeneidade de pontos de vista); - Iniciar votações quando os resultados são claros.
Gestão/Coordenação	<ul style="list-style-type: none"> - Avançar/impedir políticas através de propostas que visem compromissos ou estratégias de acomodação; - Classificar/distribuir ao longo do tempo itens de acordo com as preferências nacionais;
Organização/Administração	<ul style="list-style-type: none"> - Decidir o número de temas e de reuniões em linhas com as preferências nacionais.
Representação	<ul style="list-style-type: none"> - Moldar as relações interinstitucionais e alianças internacionais de forma a prosseguir as prioridades nacionais.

(Bunse, 2009, p. 56)

O nível de influência depende dos recursos e constrangimentos que a Presidência tem de fazer face, que varia de acordo com o tempo, o tema, e o país. Estes, podem ser agrupados em quatro fatores: o ambiente de liderança, a heterogeneidade, intensidade e a distribuição das preferências do governo no Conselho, as relações interinstitucionais com a Comissão e o Parlamento Europeu, a habilidade/capacidade (*skill*) da Presidência e o uso do Secretariado do Conselho (Bunse, 2009, p. 56).

A combinação particular de *skills* e de estratégias da Presidência em exercício influencia a capacidade de usar os seus recursos de poder e o quadro institucional, de forma a aproveitar as

oportunidades de influenciar a agenda da UE. Mais importante do que a dimensão é o sucesso, que depende do treino, da preparação, do planeamento estratégico que cada país faz. Sendo a chave do sucesso a preparação (Bunse, 2009, p. 67).

Simone Bunse (2009) sintetiza no seguinte quadro as expetativas do nível de influência da Presidência tendo em conta um conjunto de fatores.

Quadro 5 - Expetativa do nível da Influência da Presidência do Conselho

	Elevado nível de influência da Presidência	Baixo nível de/não influência da Presidência
Ambiente de Liderança	O ambiente de liderança é favorável (política interna e externa e desenvolvimento económico positivo).	O ambiente de liderança não é favorável (a Presidência tem de fazer face a crises internas e externas).
Heterogeneidade, intensidade e distribuição das preferências governamentais	<ul style="list-style-type: none"> - A heterogeneidade de pontos de vista no Conselho é alto e a intensidade das preferências baixo, com efeito, o país que tem a Presidência constrói coligações de forma a favorecerem o seu ponto de vista; - A Presidência mobiliza o apoio dos grandes Estados. 	<ul style="list-style-type: none"> - O país que assume a Presidência, o seu ponto de vista está isolado, e os outros Estados-membros convergem acerca de diferentes compromissos; - A Presidência faz face à oposição dos grandes Estados.
Relações interinstitucionais	<ul style="list-style-type: none"> - Relações de colaboração Presidência-Comissão; - A Presidência mobiliza o apoio do Parlamento Europeu. 	<ul style="list-style-type: none"> - Relações antagónicas Presidência-Comissão; - O Parlamento Europeu opõem-se a iniciativas de compromisso com a Presidência.
Skill e uso do Secretariado do Conselho	- O país que tem a Presidência prepara bem as suas prioridades, legitimadas ao nível da UE, assegura eficientes coordenações domésticas, e tem capacidade para explorar as vantagens informacionais através do uso extensivo do Secretariado do Conselho.	- O país que assume a Presidência está mal preparado, <i>prossegue abertamente</i> os interesses nacionais, fraca efetiva coordenação interministerial, e falha da exploração das vantagens informacionais, pelo não uso do Secretariado do Conselho.

(Bunse, 2009, pp. 69-70)

O maior sucesso da Presidência depende na maioria dos casos do que não se vê. A *mão invisível* da gestão dos assuntos é tão importante como a projeção pública da Presidência, como foi demonstrado por Helen Wallace (1993, pp. 45-47):

- 1- não existem medidas objetivas para o sucesso. Cada avaliação é subjetiva e impressionista;
- 2 - o volume dos assuntos da Comunidade são vastos e diversos, o que é muito perverso por criar generalizações aplicáveis a cada Presidência. A Presidência concentra-se em áreas e temas particulares. Em nenhum caso pode realmente dar a mesma atenção a

todos os processos, durante todo o seu período no exercício da Presidência, pois é necessário reagir, de acordo com o curso dos acontecimentos, a fim de alcançar resultados;

- 3 - a pressão dos eventos/acontecimentos externos da Comunidade e a necessidade resultante para a Presidência ser ágil, significa no entanto, que está sob pressão. Esta até pode ter diferentes bases para responder aos desafios da agenda externa, mas enquanto houver ambiguidade contínua em relação à queda de responsabilidades externas, a Presidência continuará a ser o cargo, que se espera que algo seja feito;
- 4 - o ano de 1991, foi um ano de tal forma excecional na história, em que se deve ter a maior cautela em fazer avaliações generalizadas, foi o ano das CIG's, o ano da confirmação do colapso da União Soviética, e também o ano da unificação alemã. Foi um ano tão anormal, em que nenhuma conclusão pode ser tirada para além de observar a maneira em que vemos, eventualmente, como a rutura dos mecanismos institucionais. A Presidência do Conselho pode determinar mais facilmente o que está na agenda imediata e o que não é inserido;
- 5 - em síntese, a Presidência do Conselho é a janela de oportunidade para realizações nacionais específicas. Contudo, a Presidência foi ficando mais *aprisionada*, em virtude da alteração das regras formais e do aumento do número de países-membros.

O sucesso da Presidência não depende apenas da sua posição institucional, mas de outro conjunto de fatores, como sejam as circunstâncias particulares de cada época, o ambiente institucional, e as características específicas de cada país. Mas, em vez da dimensão, podemos esperar que o nível de influência da Presidência dependa do contexto de liderança, da heterogeneidade, intensidade, e distribuição das preferências governamentais no Conselho, das relações interinstitucionais, e da habilidade/capacidade (*skill*) de quem assume a Presidência, bem como do uso efetivo do Secretariado do Conselho (Weiler, 1999, pp. 72-92; Bunse, 2009, pp. 40 e 207).

Fatores domésticos determinam também o comportamento da Presidência: a relevância que uma matéria doméstica pode ter nas negociações da UE; peculiaridades da administração nacional; governos frágeis, coligações políticas; situação política e económica do país; eleições, o próprio sistema político interno. Em geral, presume-se que a Presidência prevê e protege os interesses da população, dado que os governos querem ser reeleitos (Elgström, 2003b, p. 9).

Porém, uma fragmentação da liderança nacional afeta a coordenação do processo de decisão, com consequências na Presidência. Uma possível competição entre o MNE, os departamentos dos ministérios setoriais e o Primeiro-ministro ou o Presidente da República, vai influenciar pela negativa o desempenho da Presidência (Elgström, 2003b, p. 9).

Para Bunse (2009, p. 40), a política de «empreendedorismo» é uma forma de liderança. Esta foca-se na autonomia dos atores, dentro de um determinado quadro institucional. A política de empreendedorismo inicia políticas, medeia e intermedia acordos. Estas favorecem o diálogo e o consenso, mas defendem um ponto ideal distinto. O poder do seu *agenda-setting* deriva do controlo sobre recursos específicos, incluindo os recursos materiais, reputação, informação, conhecimentos e capacidade de mediação. São os negociadores que usam os recursos de forma a promover uma posição em troca de ganhos futuros.

No entanto, uma das dificuldades da Presidência é que pode não ter condições que propiciem uma oportunidade para defender os objetivos políticos nacionais. Por sua vez, os pequenos Estados-membros, estão particularmente limitados pela norma, dado que não podem «afrontar» os membros mais poderosos do sistema (Bunse, 2009, p. 43). Mas como por regra, estes são mais flexíveis e adaptam-se com maior facilidade, conseguindo ter sucesso.

O Estado que assume a Presidência é conhecedor das regras ou terá sido já socializado para se comportar de acordo com a norma da imparcialidade (Bunse, 2009, p. 43). Ou então, procura fazê-lo por uma questão de imagem externa, deixando objetivos prioritários para segundo plano, como defendeu Portugal: «a presidência deverá resolver em cada caso o dilema entre os objetivos específicos da política externa do Estado e a atitude comum dos Doze em relação a cada um deles. Isto pode implicar, nomeadamente, que a presidência coloque em segundo plano questões que destacaria enquanto simples parceiro» (MNE, 1988b, p. 29).

Finalmente, torna-se central ter em linha de conta o esquema apresentado para Bunse (2009, pp. 72 e 207), onde apresenta as restrições que se colocam às Presidências, bem como as condições necessárias para o sucesso das mesmas¹⁸⁰.

Os casos de estudo apresentados por Bunse (2009, p. 208) sugerem que a influência da Presidência é provável que seja maior quando:

- a política doméstica e externa, bem como o ambiente económico é favorável;

¹⁸⁰ Ver: esquema de Bunse (2009, pp. 72 e 207) e (Anexo A).

- a heterogeneidade de pontos de vista no Conselho é elevada e a intensidade das preferências são baixas, permitindo à Presidência construir coligações em torno dos seus pontos de vista;
- não tem grandes coligações contra as suas propostas;
- trabalha em conjunto com a Comissão e gera o apoio da Comissão para os compromissos;
- mobiliza o apoio do Parlamento Europeu;
- prepara bem as suas prioridades e legitima-as ao nível da UE, através de táticas de gestão e de defesas eficazes, assegura uma coordenação doméstica, e habilmente explora a vantagem das informações facultadas pelo Secretariado do Conselho.

Por sua vez, Diana Panke (2008, p. 22), recorre a duas correntes teóricas para expor as modalidades que Estados de pequena dimensão seguem para obter sucesso. Dessa forma, de acordo com a teoria do intergovernamentalismo liberal, os estados para obterem sucesso nos resultados procuram formar políticas através da(e):

- coordenação regional – procuram definir a agenda e as diferentes fases do processo de tomada de decisão, respondendo aos interesses domésticos de todos os governos e se houver uma coerência interna alta entre o grupo;
- parcerias estratégicas – procuram definir a agenda e as diferentes fases do processo de tomada de decisão, se os interesses domésticos entre os pequenos e grandes Estados forem similares;
- mediação imparcial (*«honest brokerage»*) – no Conselho, se esta não envolver nenhum Estado grande como parceiro estratégico de um pequeno Estado, e se a consistência doméstica do pequeno Estado levar a que não tenha de defender um tema, de forma a que esta possa afetar a sua reputação como um mediador imparcial;
- Presidência – se conseguir com que os seus interesses sejam disfarçados como interesses europeus e consegui-los, igualmente, introduzir na agenda europeia.

A mesma autora, Diana Panke (2008, p. 22), recorre também ao institucionalismo supranacional, sendo que os Estados para obterem sucesso nos resultados procuram formar políticas através de (a):

- contactos com a Comissão Europeia – em todas as fases de definição da agenda, se os temas forem apelativos e estiverem na agenda da Comissão e constituírem preocupações equivalentes entre os Estados;
- estratégias de priorização – se os Estados são possuidores de políticas de conhecimentos e de inovação, e desenvolvem uma estratégia de argumentação de forma a convencer a Comissão e os outros Estados;
- mediação imparcial («*honest brokerage*») – no Conselho, se esta não envolver nenhum Estado grande como parceiro estratégico de um pequeno Estado, e se houver matérias que não tenham elevada saliência para os interesses dos pequenos Estados;
- Presidência – se conseguir com que os seus interesses sejam disfarçados como interesses europeus e consegui-los, igualmente, introduzir na agenda europeia.

Ambas as teorias estão de acordo em dois pontos: do «*honest broker*» e do uso do instrumento da Presidência, em que ambos são aplicados como elemento determinante do sucesso. Portugal é um dos países que recorre com frequência aos contactos com a Comissão, quando são temas altamente prioritários (Panke, 2008, p. 24).

Os pequenos Estados tendem a usar/explorar a Presidência para prosseguir os seus interesses. Apesar da heterogeneidade dos pequenos Estados, das diferenças entre velhos e novos, da preferência do uso de diferentes estratégias, em parte fruto de diferenciados legados históricos, ambas procuram explorar a Presidência (Panke, 2008, p. 25).

Porém, variam na forma de os prosseguir, conforme sejam novos ou velhos membros. Os velhos Estados tendem a usar fortes parcerias estratégicas com os grandes países-membros, contactos mais frequentes com a Comissão e recorrerem muitas vezes ao papel de mediador como canal de defesa dos seus interesses. Pelo contrário, os novos Estados-membros, preferem as coordenações multilaterais em vez das bilaterais; vem a forma de prosseguir o seu interesse nacional através do Conselho como inapropriado ou como uma não possibilidade de formar a agenda europeia de acordo com os seus interesses durante o período em que assumem a Presidência (Panke, 2008, p. 25).

De qualquer forma, em ambos os casos tendem a fazer coordenações, a nível bilateral ou multilateral. Por outro lado, tendem a estabelecer contactos com a Comissão¹⁸¹ ou a concentrar esforços apenas em temas de elevada importância. Por fim, procuram disfarçar os seus interesses como europeus durante a Presidência, ou a alegarem-se de mediadores imparciais, favorecendo uma posição que seja do seu interesse no Conselho ou durante as CIG (Panke, 2008, pp. 25-26).

Um elemento preponderante para o sucesso é uma preparação adequada da Presidência, em termos temporais, de seleção dos recursos humanos, de definição das prioridades e da forma de as concretizar¹⁸².

O papel da Presidência também deve ser avaliado pela capacidade de fazer avançar a agenda europeia. Nessa medida, a liderança na UE é cada vez mais difícil dado o número de atores envolvidos, e os consequentes interesses em jogo, bem como a atribuição de competências a alguns desses atores que, em alguns casos, chegam a colidir.

O sucesso tem de ser avaliado de forma contextualizada, sendo certo que, em teoria, uma Presidência pode ter todos os elementos necessários para que seja bem-sucedida. No entanto, pode não dominar um conjunto de fatores que sejam determinantes para o seu sucesso, ou até para ver aprovadas algumas políticas prioritárias. Nessa medida, o ambiente de liderança interno e externo; o desenvolvimento económico do país e/ou da União; crises políticas e/ou económicas num ou vários Estados-membros; crises internacionais ou catástrofes; fragilidade política das instituições europeias; períodos eleitorais; impasses políticos e institucionais, nomeadamente no seio das CIG; são elementos que fogem ao controlo da Presidência e que podem ser preponderantes no seu sucesso.

¹⁸¹ A Comissão é vista geralmente como a defensora do interesse comunitário e dos pequenos Estados. Ver: (Bunse, *et. al.*, 2005).

¹⁸² Ver nos casos portugueses: (MNE, 1988b; 2001; 2002; 2009).

Parte II – As Presidências Portuguesas do Conselho da União Europeia

Capítulo I – A Presidência Portuguesa das Comunidade Europeias – 1992

1. Enquadramento, contexto e antecedentes

Logo após a adesão às Comunidades Europeias, Portugal rejeitou assumir a Presidência do Conselho¹⁸³, deixando assim, o exercício da mesma para 1992, uma vez que privilegiou as questões internas, da coesão económica e social, e uma maior integração nos processos e nas instituições europeias¹⁸⁴. A primeira Presidência portuguesa iria servir como «processo de aprendizagem», para o País se familiarizar com a agenda europeia, com a formulação de políticas e práticas, com as tarefas formais e informais, com as responsabilidades que a mesma acarretava (MNE, 1988b, pp. 1-2; Magone, 1998; Koukis, 2001), e servir como marco e avanço da europeização da política externa nacional.

Outros países, em situações similares como a Grécia assumiram a Presidência em 1983, dois anos após a sua adesão, sendo os resultados criticados pelas falhas apresentadas na organização e desconhecimento dos mecanismos europeus. Contudo, segundo Westlake (1995, p. 48) a Dinamarca e a Grécia tiveram sucesso nas suas Presidências em virtude da capacidade para lidar com tarefas complexas.

Portugal não seguiu essa opção e, aparentemente, de forma correta, pois do ponto de vista interno não estavam reunidas as condições necessárias. O governo do então Primeiro-ministro Aníbal Cavaco Silva, tinha assumido funções em 1985, e liderava um governo sem maioria absoluta. Destarte, ter de governar um país recentemente integrado nas Comunidades e assumir a Presidência um ano depois, seria um «choque» para as entidades políticas e administrativas portuguesas. Por outro lado, e visto à posterior, o ano de 1987, foi um ano de eleições legislativas em Portugal. O que seria mais um fator a contribuir para a dificuldade do exercício presidencial.

Como apontamos atrás, entre outras condições, para uma Presidência ter sucesso, é fundamental que faça o seu planeamento a longo prazo, tenha experiência no exercício da mesma e dos mecanismos europeus. Se esta última seria difícil de cumprir, bem como a falta de recursos em função da sua pequena dimensão, a primeira era praticamente impossível, até porque a calendarização do seu exercício tinha sido alterado com o AUE, recentemente implementado, o que seria mais uma dificuldade para o país. Sendo assim, Portugal não foi

¹⁸³ Conforme estipulava o calendário rotativo da Presidência, alegando pouco conhecimento dos procedimentos e da maquinaria burocrática europeia (MNE, 1988b, p. 32).

¹⁸⁴ Ver acerca da posição portuguesa nas questões europeias antes da Presidências (1986-1992): (MNE, 1986; MNE, 1988a; MNE, 1989; MNE, 1990; MNE, 1991b; MNE, 1992; MNE, 1993).

confrontado com a liderança dos destinos europeus, protegendo assim a sua imagem externa, sem estar preparado para tal tarefa, para além das dificuldades com que foi confrontado nesse período (Kirchner, 1992, pp. 90-121).

Portugal assume pela primeira vez a Presidência do Conselho da Comunidade Europeia encerrando o primeiro ciclo da integração europeia, com a liderança de um importante *fórum* internacional, que iria marcar o início de uma mudança/evolução das posições portuguesas para as questões europeias. O governo português ajustou as estruturas nacionais de decisão política para responder essencialmente a três desafios: coordenação, eficiência e influência (MNE, 1988b, pp. 1-2; Koukis, 2001). A ação nacional ficou marcada principalmente pela capacidade de coordenação e pela eficácia.

De acordo com Nuno Severiano Teixeira (2014, pp. 31-32) o período, de 1986 a 1992, foi um momento «caraterizado por um posicionamento de pragmatismo e moderação no processo de integração europeia, Portugal procura adaptar-se aos desafios europeus». Para Álvaro Vasconcelos (2005) foram anos de uma cautelosa aprendizagem europeia, a partir da Presidência e do fim da Guerra-fria, estes acontecimentos, iriam significar o início de uma descoberta da importância da Europa política¹⁸⁵.

A participação de Portugal na construção europeia ganhou uma maior relevância, em 1992, durante a primeira Presidência, tendo começado a partir de então, um empenho maior e mais ativo nas questões europeias (Hermenegildo, 2012). O programa do XII Governo Constitucional (1991, p. 21), consagrou os objetivos para a primeira Presidência portuguesa, que «constituirá prioridade absoluta na política externa portuguesa durante o período da sua realização».

Segundo José Magone (1998, p. 142) «o grande desafio para o Governo de Cavaco Silva foi a Presidência do Conselho de Ministros da Comunidade Europeia na primeira metade de 1992. Pela primeira vez na sua história, Portugal detinha a presidência de um grupo de nações e influenciava a formulação e aplicação de políticas a um nível supranacional».

E é nessa perspetiva, e como forma de lhe responder que «sob o pano de fundo da primeira Presidência da UE, Portugal desenvolveu uma intensa atividade em termos de coordenação e representação da organização e dos seus membros em numerosas áreas relacionadas com a projeção externa da UE» (Ferreira-Pereira, 2007, p. 165). Permitindo-lhe

¹⁸⁵ Ver para um estudo mais profundo sobre a evolução da posição e participação portuguesa no processo de integração europeia: (Ribeiro, Melo e Porto, 2003; Teixeira, 2004, 2005; Ferreira-Pereira, 2007; Lobo e Lains, 2007; Hermenegildo, 2012).

desde logo um contacto mais estreito com as várias instâncias e assuntos europeus, levando assim a iniciar um processo de europeização profundo da política externa nacional, que teria o seu arranque precisamente com a primeira Presidência portuguesa.

O então Primeiro-ministro Cavaco Silva (Apud. Ferreira-Pereira, 2007, p.171), salientou que se por um lado a Presidência constituiu «um desafio político-diplomático *per se*, a assunção de tamanha responsabilidade ajudou o país a adensar o seu conhecimento da administração comunitária e dos prevalecentes jogos de poder, assim como, a aprofundar a sua familiaridade com conceções da Europa e do Mundo preconizadas por cada Estado-membro». Ou seja, a Presidência serviu de elemento socializante e integrador de Portugal no espaço europeu.

Nos dizeres de Theodore Koukis (2001, p.16), com o qual concordamos ao afirmar que «the first Presidency was both an opportunity and a challenge for the Portuguese to discard any preconceptions of an inefficient and weak administration, or any bias regarding its peripheral role in the European Community».

O AUE veio dar destaque a um conjunto de áreas que acabou por se refletir e influenciar as Presidências após esse momento. Dentro dessas áreas destaca-se o Mercado Interno, a vertente monetária, política social, coesão económica e social, investigação e desenvolvimento tecnológico, ambiente, entre outras. A Presidência no âmbito da CPE¹⁸⁶, em coordenação com a Comissão, asseguravam a coerência dos dois sistemas de política externa. Embora, a CPE tivesse a sua estrutura, o papel da Comissão era restrito neste campo. A iniciativa e a condução da CPE cabia à Presidência do Conselho (Kirchner, 1992, pp. 48-51).

O AUE trouxe um conjunto de debates sobre temas institucionais (Kirchner, 1992, pp. 51-52), como seja a institucionalização do Conselho Europeu¹⁸⁷. Na década de 1980, verificaram-se numerosas mudanças no sistema internacional e europeu. Dentro da Comunidade Europeia decorriam duas CIG, uma para a UEM e outra para a União Política, a qual ocupava parte dos trabalhos das Presidências de então, como foi o caso da Presidência holandesa, que teve de lidar com estas CIG e as diferentes posições dos Estados-membros (Dankert, 1992, p. 4). Mas, paralelamente vivia-se na altura também um clima positivo na Comunidade Europeia (Wessels, 1992, p. 16).

¹⁸⁶ Ver para uma compreensão da evolução da CPE: (Bonvicini, 1998; Hermenegildo, 2008).

¹⁸⁷ Após este período este órgão, que reunia regularmente ao nível de Chefes de Estado e de Governo, duas vezes por ano, passou a partir daqui, a reunir sob a chefia do representante do país que tinha a Presidência do Conselho de Ministros (Kirchner, 1992, p. 51).

Num plano externo à Comunidade, continuavam os desenvolvimentos da situação na Europa de Leste e na então União Soviética, o Médio Oriente e o Comércio Mundial (o GATT e o *Uruguai Round*) e o futuro das relações com os EUA. Da qual os Estados-membros não estavam completamente de acordo neste conjunto de matérias (Dankert, 1992, p. 4). Desenvolvia-se também a Guerra do golfo.

A Holanda assumiu a Presidência em 1991, tinha as suas prioridades condicionadas a estes contextos e situações, que se iriam igualmente repercutir na primeira Presidência portuguesa em 1992. Nessa medida, parte da agenda é herdada, nomeadamente da holandesa que condiciona a nossa, sem esquecer o contexto político da época. A prioridade na altura era o Mercado Interno, independentemente de quem assumisse a Presidência (Wessels, 1992, pp. 13-23).

O ano de 1992, constituía um ano-meta do grande Mercado Interno, sendo também um «ano-charneira» para lançar o processo que daria origem à UE, devendo o alargamento ser já então considerado nesta perspetiva. Por outro lado, previa-se que a Comunidade iria confrontar-se nesse ano com um quadro europeu e mundial de extrema complexidade, associado a uma fase de confluência de negociações particularmente densas (MNE, 1991a, pp. 6-7).

Embora Maastricht tenha trazido a definição das linhas de aprofundamento da integração europeia para os anos 90, havia, no entanto, múltiplas incertezas em relação ao futuro do Leste Europeu. Mas, por outro lado, era necessário consolidar Maastricht, promovendo a assinatura do Tratado, dinamizando o processo de ratificação pelos Doze, preparando as iniciativas para concretizar as reformas daí emergentes, como foi o caso do Pacote Delors II (MNE, 1991a, p. 7).

Após Maastricht a Comunidade Europeia teria de renovar a sua atenção para com as expetativas dos seus parceiros a Sul, nomeadamente no Mediterrâneo, na América Latina, na África e no Golfo. Portugal considerava, que os meses da sua Presidência deveriam dar um novo impulso nas relações da Europa com o resto do mundo. Crescia na época um sentimento de que era necessário promover uma renovada solidariedade internacional que se poderia fundar então em três pilares principais: o desenvolvimento à escala planetária, a defesa do ambiente e a consagração generalizada dos Direitos do Homem (MNE, 1991a, p. 8).

Outros acontecimentos iriam marcar a Presidência, como a Conferência do Rio, de janeiro a junho de 1992, poderia constituir um momento da maior importância no contexto dos Doze, os quais deviam assumir com coerência e sem hesitações o papel de protagonismo que lhes cabia; o *Uruguay Round*, na altura, permanecia ainda incerto, contudo, tratava-se de um

decisivo fator de equilíbrio para o comércio internacional, o mesmo seria dizer para o desenvolvimento económico e social do mundo (MNE, 1991a, p. 8).

Na época, tudo apontava que o ano de 1992 seria a muitos títulos emblemático, projetava-se o início de um novo ciclo da vida comunitária pela ratificação do TUE, pela conclusão do grande Mercado Interno, pelo impulso a dar ao alargamento, pela preparação das novas competências comunitárias e pelas reformas comunitárias (MNE, 1991a, pp. 8-9).

Como referimos, a grande prioridade das Presidências da época, era o Mercado Interno. Assim cada país procurava destacar aspetos que eram mais importantes para si. Por exemplo, a Holanda valorizava o setor dos transportes, por questões históricas e por ser um país de trânsito, a qual representava (e representa) um papel importante na sua economia, procurou avançar com a liberalização do sistema de transportes. Outra questão que realçou foi a ambiental e a sua ligação com o crescimento económico, sem descurar as outras prioridades que o contexto lhe impunha: os trabalhos das CIG's e a PESC (Dankert, 1992, pp. 5-11).

Referindo-se ao papel de mediação que a Presidência holandesa teve de desenvolver, referiu Wessels (1992, p. 20): «furthermore – with all due respect for the coming Portuguese Presidency – the Dutch government will be better equipped to push the bargaining process to a successful end. Time is an important factor». Portugal recebeu o testemunho da Presidência holandesa e passou-o para o Reino Unido.

Lançava ainda Portugal o seguinte desafio, na linha do que vinha sendo a evolução europeia: «importa que à expressão económica da Comunidade que é hoje realidade ímpar à escala mundial se faça corresponder uma acrescida dimensão política, traduzida em maior protagonismo na cena internacional e numa maior coesão política dos Doze» (MNE, 1991a, p. 9).

2. Preparação, Organização e Estruturas da Presidência

A preparação da primeira Presidência portuguesa do Conselho das Comunidades Europeias foi feita com bastante cuidado pelas autoridades portuguesas, como podemos verificar no relatório preliminar elaborado em cumprimento do despacho do MNE, n.º 45/MNE/88, de 19 de agosto de 1988. Esta começou a ser preparada com a antecedência de quatro anos (dois anos após Portugal ter aderido às Comunidades), tendo por base um estudo profundo, realizado pela Direção-Geral das Comunidades Europeias (MNE, 1988b).

Este estudo pretendia contribuir «para uma desejável sistematização ao proceder-se ao equacionamento dos problemas e ao levantamento e execução das tarefas que a preparação da presidência suscita e exige, por forma a evitar que uma eventual multiplicação de iniciativas desenquadradas venha não só a duplicar trabalhos de uma perspetiva de conjunto sobre a globalidade do exercício. Esta perspetiva afigura-se essencial para assegurar com êxito a condução de um processo moroso e difícil, envolvendo inúmeras variáveis e quase a totalidade da administração, e que vai confluir num objetivo que só muito dificilmente não representará, em 1992, uma prioridade absoluta da política externa portuguesa» (MNE, 1988b, p. 2).

Desde logo na parte introdutória é feita de forma explícita referência à «relação dialética entre interesse nacional e interesse comunitário é exacerbada durante o período da presidência, o que comporta riscos acrescidos e ambiguidade ou contradição na condução dos assuntos externos e pode conduzir a situações em que seja necessário proceder a opções ou enfraquecer dilemas nem sempre de fácil apresentação ou solução do ponto de vista interno, tanto no plano intracomunitário como no das relações com o resto do mundo». Assume-se que a responsabilidade decorrente das funções de representação externa da Comunidade, partilhadas com a Comissão, implica ainda um esforço adicional de compatibilização e coerência entre os domínios da intervenção da área da CPE e dos assuntos comunitários propriamente ditos (MNE, 1988b, p. 2).

Por outro lado, referindo-se a algumas das funções da Presidência, «o carácter de dupla representatividade inerente ao estatuto de Presidente do Conselho das CE's introduz novos dados no problema do dimensionamento interno da política externa, recomendando uma reflexão cuidada e aprofundada sobre as dificuldades e limites que rodeiam o desempenho da presidência, sobre o controlo político do processo e os mecanismos de coordenação e sobre a forma de encarar a imagem que se pretenda – e possa – projetar dessa mesma presidência fora e dentro do país, fora e dentro da Comunidade» (MNE, 1988b, p. 3).

Portugal demonstra assim preocupação com as funções de representação (interna e externa), de coordenação, e os seus reflexos na imagem do país em virtude da forma como decorra a Presidência. Aliás Portugal considerou sempre a questão da visibilidade externa do país como importante no decorrer das Presidências (MNE, 1996, p. 20).

O sistema comunitário era visto e caracterizado como «móvel mas pouco maleável, em muito dependente do cumprimento de regras e processos pré-determinados, da dinâmica própria dos assuntos e da realidade política em que se inserem, da iniciativa de instituições dotadas com poderes latos e capacidade autónoma crescente, ou ainda da emergência de factos e

acontecimentos inesperados, todos eles pouco controláveis pelos propósitos individuais de um Estado durante o curto intervalo de seis meses» (MNE, 1988b, p. 3).

Continuando a análise do estudo, o exercício da Presidência deve ser encarado «como normal, não necessariamente negativo, e em muitos casos recomendável, o exercício de uma Presidência deliberadamente discreta, no limite de “gestão”» (MNE, 1988b, p. 3). Devendo esta estar apoiada no Secretariado-Geral do Conselho e ter em conta o pano de fundo do enquadramento jurídico-institucional que confere à Comissão o poder de iniciativa, seguindo o ritmo dos acontecimentos e articulada com as Presidências, anterior (Holanda) e posterior (Reino Unido) (MNE, 1988b, p. 3).

Continua afirmando «que pode ser esta, aliás, a melhor e menos desgastante forma de firmar uma imagem de competência, eficácia, imparcialidade e espírito comunitário, e porventura a única que, desde que bem orientada, seja suscetível de libertar meios e de criar condições para concentrar potencialidades em uma ou outra à área ou iniciativa e deste modo, em termos mais qualitativos que quantitativos, assegurar um valor acrescentado específico no desempenho da presidência» (MNE, 1988b, p. 3).

Para Portugal, a Presidência exige mais do que dá, sobretudo numa perspetiva de interesse imediato e particular; e implica mais riscos do que contém virtualidades de afirmação. Ela é também, por outro lado, um ponto de inegável prestígio, designadamente no plano internacional (MNE, 1988b, p. 4).

As grandes opções com que a preparação de uma Presidência se confrontava, podemos sintetiza-las em quatro vetores fundamentais que um tanto arbitrariamente são ilustradas na figura 6 (MNE, 1988b, p. 54).

Figura 6 – Vetores Fundamentais de uma Presidência

Vetor 1: Objetivos da Presidência; Imagem da Presidência; Discurso global sem construção europeia.	Vetor 2: seleção de prioridades; elaboração do programa da Presidência.
Vetor 3: Calendário e organização dos trabalhos do semestre no seio do Conselho.	Vetor 4: Condução das reuniões; gestão da Presidência.

Em todos os vetores faz-se sentir a dicotomia interesse nacional/interesses comunitários, assim como o peso específico de cada um dos fatores condicionantes e elementos de enquadramento antes explicitados, determinando o espaço possível de iniciativa autónoma por parte da Presidência. Seguindo uma ordem lógica e, até certo ponto, cronológica do desenrolar

dos trabalhos de planeamento, teremos no primeiro vetor a definição dos grandes objetivos¹⁸⁸ que se pretende assegurar, sendo a margem de manobra nesta fase ainda lata, que se vai tornando posteriormente mais curta nas fases/vetores seguintes (MNE, 1998b, pp. 54- 61).

Na obra que retrata a atividade de Portugal nas Comunidades Europeias, em 1989, é dedicado um ponto específico intitulado «preparação da primeira presidência portuguesa do Conselho das Comunidades Europeias», referindo que na sequência dos trabalhos iniciados em 1988, foram desenvolvidas diversas ações tendo em vista a identificação e planeamento de tarefas específicas que decorrem para a administração portuguesa em função da Presidência, a qual Portugal iria assumir no primeiro semestre de 1992 (MNE, 1990, p. 351).

Neste ano, começou-se a trabalhar na programação das áreas da formação dos funcionários. As autoridades portuguesas procederam ao estudo e acompanhamento sistemático das sucessivas Presidências do Conselho, do ponto de vista logístico¹⁸⁹, organizativo e substancial. Para dar seguimento a este processo foi designado um grupo de trabalho específico no Ministério dos Negócios Estrangeiros para acompanhar a Presidência espanhola que produziu um Relatório detalhado sobre a primeira Presidência espanhola no primeiro semestre em 1989 (MNE, 1990, pp. 351-352).

Foi dada continuidade aos contatos já iniciados em 1988 com vários responsáveis espanhóis, a qual incluiu visitas ao Palácio do Congresso de Madrid onde se realizou o Conselho Europeu; além da observação dos aspetos de natureza logística e de organização da Cimeira, elementos do grupo de trabalho assistiram e participaram em seminários organizados pelos espanhóis na sequência da sua Presidência. Portugal analisou ainda a Presidência francesa, nomeadamente os aspetos organizativos e iniciou os contactos com o Reino Unido (MNE, 1990, p. 352).

Sendo Timor-Leste um assunto de particular interesse para Portugal, conseguiu que fosse tomada uma posição comum dos doze; tal ficou expresso nos discursos proferidos pela Presidência em nome das Comunidades e dos Estados-membros no plenário e nas terceiras e quartas comissões da AGNU e na CDH. Tendo ainda a Presidência, em relação a esta temática, destacado no seu relatório ao Parlamento Europeu os progressos na CPE (MNE, 1990, p. 362).

¹⁸⁸ Veicular uma imagem de eficácia e imparcialidade; capitalizar o potencial de prestígio que a Presidência confere junto de terceiros países; uma imagem de abertura, diálogo e mediação; enquadrar os interesses nacionais numa direção e num contexto comunitários (MNE, 1988b, pp. 56-57).

¹⁸⁹ Um aspeto de carácter logístico fundamental para o decorrer dos trabalhos da Presidência foi o início da construção do Centro Cultural de Belém, que serviu de local para as reuniões e para o Conselho Europeu (MNE, 1990, p. 352).

No ano de 1990, Portugal dedica ainda mais «espaço» à preparação da Presidência, afirmando que tinha terminado a fase de estudo e recolha de informações, passando ao aperfeiçoamento do edifício institucional, através de uma coordenação mais eficaz dos assuntos comunitários, a nível político e técnico (MNE, 1991b, p. 381).

Com efeito, foi instituído o Conselho de Ministros para os Assuntos Comunitários (CMAC)¹⁹⁰, como o intuito de definir as linhas de orientação da política de integração europeia e de coordenar e acompanhar todo o processo. Foi igualmente criada a Comissão Governamental para os Assuntos Comunitários (CGAC)¹⁹¹, e uma estrutura¹⁹² encarregada de preparação do mandato português. Ainda no âmbito do MNE foi constituída uma subcomissão da Comissão Interministerial para a Comunidade Europeia (CICE)¹⁹³ com o objetivo de elaborar uma recomendação a submeter à CICE relativa às medidas e ações a implementar em matéria de preparação da Presidência e de subsequentemente acompanhar a sua execução, através de sucessivos relatórios trimestrais até junho de 1991 (MNE, 1991b, pp. 381-383).

Foram estabelecidos acordos, a nível político, com os Países Baixos e o Reino Unido, na qual se programou um conjunto de contatos de carácter técnico e sectorial para procurar garantir uma boa coordenação no tratamento sucessivo dos *dossiers* que passassem de uma Presidência para outra. Foi ainda nomeado um funcionário português para servir de elemento de ligação durante a Presidência holandesa (MNE, 1991b, p. 385).

¹⁹⁰ Reunia mensalmente, presidido pelo Primeiro-ministro, do qual faziam parte todos os ministros do governo e contava ainda com os ministros da república para as regiões autónomas da Madeira e Açores e o Secretário de Estado da Integração Europeia (MNE, 1991b, p. 381).

¹⁹¹ Presidida pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros, a qual tinha como atribuição assegurar a coordenação intergovernamental, a nível político, dos assuntos europeus, no respeito das deliberações e orientações do Conselho de Ministros. Nesta Comissão participava um Secretário de Estado de cada ministério envolvidos nos assuntos comunitários. A Comissão reunia quinzenalmente ou sempre que convocada pelo seu presidente, à Comissão cabia preparar deliberações e desenvolver as orientações fixadas pelo Conselho de Ministros para os Assuntos Comunitários, nomeadamente no âmbito da preparação da Presidência portuguesa. Tinha ainda como funções de coordenação geral ao seu nível ou em vista das relações a manter com a Assembleia da República ou da colaboração com os deputados portugueses no Parlamento Europeu (MNE, 1991b, pp. 381-382).

¹⁹² Estava integrada na estrutura definida pelo governo para a coordenação dos assuntos comunitários, assentando fundamentalmente em três grupos de trabalho a funcionar no âmbito do MNE: Grupo de Trabalho Organização e Logística (GTOL), presidido pelo Secretário-geral do MNE, com o objetivo de promover, coordenar e fiscalizar as ações necessárias nos planos organizativos, logístico e promocionais relativas à preparação e organização e exercício da Presidência; O Grupo de Trabalho Assuntos Comunitários (GTAC), presidido pelo diretor-geral das Comunidades Europeias, tinha como incumbência dinamizar e coordenar o plano de formação dos funcionários, identificar as prioridades e delinear a abordagem dos *dossiers* e propor decisões que permitam a organização funcional da Presidência do Conselho das Comunidades Europeias; Por fim, o Grupo de Trabalho Cooperação Política (GTCP), com atribuições de proceder à identificação e estudo das prioridades nacionais relativas à CPE, propor um projeto de programa e um calendário das diferentes reuniões da CPE e coordenar a articulação com o Secretariado da Cooperação Política e com as Presidências do Conselho das Comunidades Europeias anteriores e subsequentes à portuguesa (MNE, 1991b, pp. 382-383).

¹⁹³ Integrada pelos respetivos vogais, ou seus representantes, e presidida pelo diretor-geral das Comunidades Europeias, com o objetivo de apoiar a preparação da Presidência (MNE, 1991b, pp. 382-383).

Tendo em vista a definição das prioridades da Presidência portuguesa, a Direção-geral das Comunidades Europeias (DGCE) elaborou um primeiro esboço das matérias que poderiam estar em negociação no Conselho durante o primeiro semestre de 1992 (MNE, 1991b, p. 385).

Com a aproximação da Presidência portuguesa e tendo por base os ensinamentos recolhidos até 1990, em 1991 entra-se o início de numa nova etapa do trabalho de preparação, a qual passou a ser funcional e substancialmente mais estruturada, relativamente a procedimentos formais a respeitar ou de exigências de fundo a que importava corresponder. As autoridades portuguesas planearam definir um calendário indicativo das reuniões do Conselho, estabelecer um primeiro esboço das prioridades do semestre, a nomear os presidentes e dos porta-vozes nacionais nos diversos grupos do Conselho, lançar ou prosseguir os contatos políticos e setoriais com a Presidência anterior e a posterior. Nessa linha, destaca-se ainda a visita a Portugal do Secretário-Geral do Conselho, tendo-se efetuado uma primeira troca de impressões acerca da Presidência e estabelecido as bases do relacionamento futuro (MNE, 1991b, pp. 385-386).

O então MNE (1991b, p. 386) considerou que «este conjunto de atividades é decisivo para o sucesso da primeira Presidência portuguesa, que irá ser um momento privilegiado para a afirmação da nossa opção europeia, no ano-charneira de 1992».

Em 1991, o governo português, de forma a proceder a uma adequada preparação da Presidência no ano seguinte, no âmbito do relacionamento institucional com o Parlamento Europeu, tendo em atenção as especiais responsabilidades que nesse campo incumbe à Presidência efetuou vários encontros entre membros do governo e deputados europeus de nacionalidade portuguesa (MNE, 1992, p. 323)¹⁹⁴.

Segundo as autoridades portuguesas, 1991, foi um «ano crítico» para a preparação da Presidência portuguesa, tendo sido o edifício institucional, que tinha sido criado, mantido e até reforçado. O CMAC continuou o plano de ação na definição das linhas de orientação da política de integração europeia e de coordenação e acompanhamento, a nível político, das matérias de relevância neste domínio, a qual passou a reunir-se na altura semanalmente. A CGAC manteve as suas funções de coordenação intergovernamental dos assuntos europeus, tendo em conta as deliberações/orientações do Conselho de Ministros, com reuniões quinzenais e sempre que fosse necessário (MNE, 1992, p. 331).

¹⁹⁴ Realizam-se imediatamente antes e depois da realização do Conselho Europeu de Maastricht, para proceder a uma útil troca de informações sobre as prioridades da Presidência e as CIG relativas à União Política e UEM (MNE, 1992, p. 323).

Num plano de carácter mais funcional, foram introduzidos alguns ajustamentos. Com efeito, foi criado um grupo de acompanhamento da Presidência, junto do Primeiro-ministro, com reuniões semanais. O gabinete do Secretário de Estado da Integração Europeia passou a contar com uma equipa de coordenação com a tarefa de acompanhamento sistemático da Presidência. Cada Ministério designou um *pivot* para assuntos da Presidência que teria a seu cargo, além dos dossiers específicos da competência do seu Ministério, as questões logísticas (MNE, 1992, pp. 331-332).

A Comissão Interministerial para as Comunidades Europeias desdobrou-se, quando foi necessário, na subcomissão da Presidência, com o objetivo de apoiar a preparação da Presidência, tendo reunido em novembro de 1991 para a discussão das prioridades da Presidência portuguesa, e em dezembro desse ano para a discussão de aspetos de organização e logística ligados ao exercício da Presidência. O tema de preparação da Presidência passou a ser agendado semanalmente, a partir do 2.º semestre de 1991, na Comissão Interministerial para as Comunidades Europeias, a qual tornou-se um elemento central dos respetivos trabalhos (MNE, 1992, p. 332).

No ano de 1991, foi elaborada a lista de delegados nacionais e presidentes de comités e grupos do Conselho, de forma a permitir uma preparação individual adequada e uma transição tranquila das Presidências nos diversos grupos. Fez-se um levantamento das questões de substância constituindo a programação substantiva da Presidência portuguesa, resultando no documento intitulado «Rumo à União Europeia». Este deu aos vários *dossiers* e constituiria o grande painel (*tableau de bord*), permitindo fazer assim o acompanhamento quotidiano da evolução da Presidência. Foi também elaborado o plano das reuniões que se realizariam em Portugal durante a Presidência (MNE, 1992, p. 332).

Do referido, nota-se uma grande preocupação de Portugal em conseguir conduzir a Presidência com sucesso, dado que dela dependeria o prestígio externo do país, como foi sendo afirmando nos documentos oficiais. O cronograma da Presidência elaborado em 1992 é um importante documento para perceber o que foi sendo feito nas diversas fases de preparação da Presidência, nomeadamente as fundamentais do planeamento da mesma¹⁹⁵ (MNE, 1988b).

¹⁹⁵ Da qual destacamos com especial acuidade (MNE, 1988b, pp. 89-94): Seleção de recursos humanos e respetivos *timings*; Questões logísticas; Questões financeiras; Elaboração de informações envolvendo os «elementos de enquadramento» da Presidência em 1992; Elaboração de um primeiro projeto relativo à definição dos objetivos de fundo da Presidência (2 anos a ano e meio); Elaboração dos «termos de referência» para os principais *dossiers* da Presidência (1 ano a 6 meses); Início da elaboração da lista de prioridades e do programa da Presidência (1 ano a 6 meses); Elaboração de uma primeira versão do discurso de apresentação da Presidência portuguesa ao Parlamento Europeu (4 a 3 meses); Início das visitas do MNE às capitais dos onze para preparação da Presidência (3 a 2 meses); A convite da Comissão, o MNE tem uma reunião de trabalho preparatório com o plenário da Comissão (3 a

3. Programa, prioridades e objetivos da Presidência¹⁹⁶

O mote enunciado no Programa de Portugal para a Presidência deixava antever quais seriam as prioridades: consolidar Maastricht, reforçar os laços com o mundo, perspetivar o alargamento. Portugal considerava que se tratava «de uma missão exigente e complexa», porém, assume cumprir com determinação, rigor, isenção e empenho, a responsabilidade assumida como prioridade absoluta da política externa portuguesa (MNE, 1991a, p. 5). A forma como se predispõe a assumir a Presidência vai de encontro aos princípios basilares do exercício das funções da Presidência – neutralidade e imparcialidade, embora não recorra a estes termos taxativamente.

Do ponto de vista institucional a atitude que Portugal pretendia assumir era a seguinte¹⁹⁷: «a firmeza na defesa do interesse comum, o respeito pelas regras instituídas e pelas competências que lhe cabem, a promoção de estreita concertação e solidariedade interinstitucional, a disponibilidade para promover o diálogo, constituem as balizas primaciais da forma como Portugal conduzirá o Conselho» (MNE, 1991a, p. 5).

No ponto do programa «Realizar o Presente» são elencadas três tipos diferentes de funções/exigências que a Presidência teria de exercer no âmbito do programa (MNE, 1991a, p. 10): exigências decorrentes do calendário (pacote de preços da PAC, realização do mercado interno); na sequência da Cimeira de Maastricht (Pacote Delors II); e dar expressão ao reforço imperativo dos laços da Comunidade com outras regiões (Europa de Leste, América Latina, Mediterrâneo, África).

O referencial de ação para a concretização destes pontos era: «há que realizar o tempo presente que é o nosso» (MNE, 1991a, p. 10). O que podia deixar antever que os objetivos da Presidência situavam-se no curto-prazo, o sucesso passava por uma gestão diária eficiente, sendo este o barómetro do sucesso.

No cômputo da «dinâmica de aprofundamento da integração europeia», após o Conselho Europeu ter encerrado em Maastricht as negociações de revisão dos Tratados, à Presidência portuguesa competiria formalizar no plano jurídico o acordo alcançado e contribuir para preparar os instrumentos e mecanismos institucionais previstos (MNE, 1991a, pp. 10-11).

2 meses); Reunião (em Bruxelas ou na Haia) do MNE com o homólogo holandês para «transferência de poderes» (2 semanas); Reunião e almoço do MNE com Embaixadores dos Onze (2 semanas). Campanha de Imprensa sobre a Presidência portuguesa (2 semanas) (MNE, 1988b, p. 94).

¹⁹⁶ Ver quadro síntese das prioridades e medidas «bandeira» das Presidências portuguesas: (Anexo B).

¹⁹⁷ Em bom rigor esta é a única forma de exercer a Presidência, e aquela a que todos os Estados estão obrigados por força das normas comunitárias.

A Presidência dispunha-se a «promover uma adequada colaboração» entre instituições para assegurar a implementação do Tratado de Maastricht. Nas matérias da segurança e defesa, as regras práticas para promover a necessária articulação entre a União e a União da Europa Ocidental (UEO) seriam também objeto de particular atenção (MNE, 1991a, p. 11).

O debate sobre o Pacote Delors II e tudo o que lhe estava associado, eram de «decisiva importância para concretizar as ambições dos Doze» no contexto da UE, a qual tinham como base fundamental os compromissos assumidos no âmbito das CIG's, os quais constituem um quadro coerente de orientações já assumidas (MNE, 1991a, p. 11).

A continuidade dos trabalhos da construção europeia e das Presidências ficou patenteada no programa da Presidência, segundo a qual os resultados alcançados no Conselho Europeu de Maastricht deveriam guiar os trabalhos na apreciação do novo pacote financeiro, sendo imperativa a sua conclusão, mormente pela necessidade de assegurar orientações estáveis para o exercício de 1993 e num horizonte até 1997 (MNE, 1991a, p. 12).

Dentro dos principais objetivos definidos pela Presidência, encontravam-se entre outros, a ratificação do Tratado da UE, a preparação do II Pacote Delors¹⁹⁸ relacionado com a duplicação dos fundos até 1997, a criação de uma nova «coesão social e económica» definida no TUE, a reforma da PAC. Juntava-se ainda aos objetivos da Presidência, o estabelecimento de programas de solidariedade com a Europa de Leste e com a antiga União Soviética. A nível internacional, a Presidência tinha como desiderato, tentar estabelecer uma «renovada solidariedade» na Conferência das Nações Unidas para o Ambiente e o Desenvolvimento do Rio, e contribuir para a conclusão do *Uruguay Round* nas negociações do GATT (Magone, 1998).

No Programa da primeira Presidência portuguesa das Comunidades relativamente às suas atribuições refere uma «estreita concertação e solidariedade interinstitucional» e promoção do «diálogo» as quais constituíam «balizas primaciais da forma como Portugal conduzirá o Conselho» (MNE, 1991a, p. 5). Retrata assim as funções de negociação a nível interno; e de condução do Conselho, não falando em Conselho Europeu, dando a entender que a ambição do país situava-se sobretudo no plano técnico e económico (Conselho) e não político (Conselho Europeu).

¹⁹⁸ «Tratar-se-á de estabelecer uma nova matriz de perspetivas financeiras para o período de 1993-1997, incluindo o sistema de recursos próprios, a revisão dos fundos estruturais, a reforma da Política Agrícola Comum e a ponderação das exigências financeiras nos domínios interno e externo» (MNE, 1991a, p. 11).

A agenda da Presidência tinha essencialmente preocupações de índole económica e não política, como se pode verificar pelo programa da mesma. O II Pacote Delors «é a coluna vertebral dos grandes compromissos que os Doze fixaram para realizar a União Política e a União Económica e Monetária». Também o Mercado Interno constituiu «uma prioridade absoluta» da Presidência portuguesa, sendo considerado um verdadeiro pilar para o sucesso das etapas futuras da integração europeia (MNE, 1991a, p. 12).

Para Vítor Martins, «o exercício da presidência portuguesa terá de ser, a um tempo, um fator de prestígio para o País e um contributo expressivo para o aprofundamento e consolidação da integração europeia. (...) Há, contudo, boas perspetivas de sucesso, isto é, de construção progressiva de uma Europa mais forte, mais coesa, mais justa na qual Portugal se afirma cada vez mais como um elo estável, consistente, progressivo» (Apud. MNE, 1990, p. VIII).

Em 1992, o Mercado Interno foi uma prioridade absoluta e a grande prioridade da Presidência, além deste aspeto a indústria foi outra área de particular importância, assim como, a liberalização do transporte aéreo. Portugal, valorizou também a conclusão do *dossier* dos mercados públicos, através da aprovação das propostas para o setor dos serviços. Mereceu ainda preocupação portuguesa, as medidas de enquadramento geral da atividade económica, os *dossiers* no âmbito da propriedade intelectual e dos direitos de autor. Noutra área diferente, mereceu particular referência a abolição dos controlos nas fronteiras internas da Comunidade (MNE, 1991a, p. 13).

As redes transeuropeias de transportes ganharam um capítulo autónomo no então TUE. A sua concretização era uma das grandes prioridades da Presidência portuguesa, atenta a sua importância para o sucesso do grande mercado único. Também pretendia avançar na harmonização fiscal, nomeadamente com o objetivo de abolir progressivamente as fronteiras fiscais, à luz da realização do mercado interno (MNE, 1991a, p. 14).

No capítulo da Agricultura o tema central era o da reforma da PAC, que tinha conhecido um debate muito vivo e profundo, sobretudo a nível técnico, no ano de 1991. Nestas matérias a Presidência não as assumiu taxativamente como uma prioridade, embora estivesse integrada no Pacote Delors II, reconhecia a necessidade de proceder a mudanças nestas matérias e que mereceria atenção por parte da Presidência (MNE, 1991a, p. 15).

Já no campo da Política Social, a Presidência pretendia empenhar-se em prosseguir a implementação do programa de ação para a aplicação da Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, na sequência dos trabalhos realizados por anteriores

Presidências. Na área da Saúde, não refere quais as prioridades nesta matéria nem o que pretendia fazer (MNE, 1991a, pp. 16-17).

Por sua vez, quanto ao Ambiente, a questão que mais se destacava era a preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro) a realizar em junho de 1992. Considerada uma matéria de importância global, a Presidência portuguesa propunha-se acompanhá-la com especial atenção, procurando assegurar resultados concretos (MNE, 1991a, p. 17).

No setor dos Transportes, o terceiro pacote de liberalização do transporte aéreo constituiria a matéria mais importante de discussão no Conselho durante a Presidência portuguesa (MNE, 1991a, p. 19).

Relativamente à Justiça, no decorrer do primeiro semestre de 1992 estava previsto a adesão de Portugal e Espanha à Convenção de Roma (lei aplicável às obrigações contratuais). A Presidência portuguesa iria também prosseguir os trabalhos decorrentes da agenda europeia nestas matérias (MNE, 1991a, p. 21).

Na área da Política Regional e Ordenamento do Território, Portugal pretendia promover a realização de uma reunião de Ministros responsáveis por estas políticas. Esta ação era especialmente oportuna, dado que nesse ano estava previsto concluir o programa do Mercado Interno. Pretendia, igualmente, dar seguimento às reflexões sobre a organização espacial do território comunitário, nomeadamente o início do funcionamento do Comité para o Desenvolvimento Espacial, criado na Presidência holandesa (MNE, 1991a, p. 21).

A defesa do multilateralismo seria outra prioridade para a Presidência, pois a sua estagnação constituiria um retrocesso grave face ao percurso do comércio internacional e abriria caminho às indesejáveis tendências para o neo-proteccionismo (MNE, 1991a, p. 26).

No âmbito do programa «Projetar o Futuro» situavam-se o alargamento, a política externa e de segurança e o pós-1992. Dentro do alargamento, previa-se que o Conselho Europeu de Lisboa deveria fornecer as orientações políticas gerais sobre a calendarização a prosseguir, com base no debate a nível do Conselho e nos trabalhos da Comissão (MNE, 1991a, p. 27).

No campo da política externa e de segurança, segundo o Programa da Presidência, esta procurava promover uma orientação geral que ajudasse os Doze a promover as ações comuns a partir de 1993, tendo em conta a dinâmica da situação internacional, o interesse comunitário e a vocação externa dos Estados-membros (MNE, 1991a, p. 28).

Na área da imigração a Presidência pretendia prosseguir os debates com base nos programas de trabalho e calendário fixados no Conselho Europeu de Maastricht. Destarte, ambicionava concentrar o debate muito particularmente sobre os aspetos relativos aos fluxos migratórios e à integração social dos migrantes provenientes de Estados terceiros legalmente residentes num Estado-membro (MNE, 1991a, p. 29).

Coube à Presidência, entre outros temas, os trabalhos referentes a algumas das matérias que posteriormente iriam fazer parte do III Pilar da UE, Justiça e Assuntos Internos (ex. criação da EUROPOL), aqui integrados no âmbito da cooperação intergovernamental, ou seja, do modelo/políticas em que iriam encaixar estas temáticas. Neste programa da Presidência nenhuma destas matérias era prioritária ou mereceu o destaque que teria nas Presidências seguintes.

Portugal termina o programa da Presidência, com um tema que considera de «natureza horizontal», a qual iria permanecer como ponto de referência e fator determinante nos mecanismos de concertação, de cooperação e de diálogo: a defesa dos Direitos Humanos (MNE, 1991a, p. 34). Este último ponto, considerado transversal a todos os outros, pela Presidência portuguesa, enquadra-se na linha de ação global da política externa português, no seguimento das iniciativas pela causa de Timor-Leste.

Nas relações externas, tencionava-se aproveitar a nossa abertura ao mundo, para as transpor para a política externa europeia, a ligação a outras regiões do mundo. Era intenção do Governo aproveitar as características específicas de Portugal, para marcar o exercício da Presidência portuguesa (Governo, 1991; Martins, 1992, p. 130). Estes pontos foram igualmente seguidos e conseguidos nas futuras Presidências em 2000 e 2007.

O exercício da Presidência da Comunidade representa para os Estados-membros uma maior visibilidade no plano externo, e esse desiderato foi também preconizado pelo Governo português, ao inserir no seu programa de Governo, que o exercício da Presidência, servisse para aumentar o prestígio nacional (Governo, 1991).

No decorrer da primeira Presidência, Portugal não conseguiu aproveitar na plenitude o objetivo de potenciar os interesses da política externa nacional, uma vez que não deu prioridade a África nem à América Latina, apesar dos acordos entre a CEE-Brasil e a CEE-Mercosul. A preocupação portuguesa no âmbito da Presidência, estava centrada na Europa do Sul.

Em função da evolução da Comunidade, sobretudo depois de 1989, no plano externo e no debate interno e institucional, coube à Presidência portuguesa, uma série de questões no

âmbito da ação externa da Comunidade, assim como a coordenação dos Estados-membros, ou seja, da PESC que estava quase a emergir (Governo, 1991).

A Presidência holandesa já tinha conseguido um acordo para o TUE em Maastricht, em Dezembro de 1991. No seguimento desta, o ano de 1992 avizinhava-se difícil para a Comunidade Europeia, pois coincidiam com as preparações para a introdução do Mercado Único Europeu e o processo de ratificação do TUE; sem esquecer a guerra na Bósnia-Herzegovina, para a qual ainda não se tinha encontrado solução (Magone, 1998).

No respeitante ao *dossier* da ex-Jugoslávia, «a presidência portuguesa viu-se reduzida a uma mera gestão da crise sem qualquer esperança na chegada a um acordo» (Magone, 1998, p. 146), tendo a Presidência assegurado simplesmente a continuidade das ações desenvolvidas (MNE, 1992).

Outro dos problemas que a Presidência portuguesa teve de gerir foi o *não* dinamarquês ao Tratado de Maastricht, não por ser contra o Mercado Único Europeu, mas sobretudo, pelo medo de que os pequenos Estados-membros viessem a perder influência numa Europa pós-Maastricht, que iria avançar para uma união monetária e para uma política de defesa comum (Magone, 1998).

O MNE, na época, Deus Pinheiro em função do *não* dinamarquês veio comunicar a posição da Comunidade declarando que o TUE seria implementado mesmo sem a Dinamarca. Esta posição viria a ser reiterada pelo então Primeiro-ministro Cavaco Silva e pelo ex-Presidente da Comissão Europeia Jacques Delors (Magone, 1998).

Relativamente à União Económica, a Presidência portuguesa não conseguiu concluir o importante *dossier* do Pacote Delors II, nem reativar as negociações do *Uruguay Round*, que se realizavam desde 1986 (Magone, 1998); estas matérias figuravam inicialmente nas prioridades da Presidência (MNE, 1991a). Deduz-se então que alguns objetivos não foram atingidos.

Faziam parte da agenda de política externa do Conselho os seguintes casos: Comunidade de Estados Independentes, Jugoslávia, Médio Oriente, Argélia. Contemplava ainda o alargamento da Comunidade. Mas eram as questões de ordem económica que ocupariam o *grosso* da Presidência, nomeadamente, a discussão do Pacote Delors II e a conclusão do Mercado Interno, como já referimos.

Durante a Presidência portuguesa, foram aprofundadas as relações entre o Brasil e a Comunidade Europeia, tendo-se estabelecido um acordo de terceira geração; foi dado apoio à África Austral, em particular ao processo de pacificação e recuperação em Angola, tendo-se

superado a oposição de alguns Estados-membros e diversificou-se as áreas de cooperação (Martins, 1992; Vasconcelos, 1996).

Foi sobretudo através da Presidência da Comunidade em 1992, que a progressiva participação portuguesa na CPE, se normalizou, e atingiu o seu ponto alto durante o exercício da Presidência. Tendo-se demonstrado que o euroceticíssimo inicial havia sido deixado para trás e que Portugal estava empenhado em contribuir ativamente para a resolução dos principais *dossiers* comunitários mas também, por via da CPE/PESC, na afirmação internacional da Comunidade/UE (Hermenegildo, 2008, 2012).

Já nas conclusões do Conselho Europeu de Lisboa (1992), sobre a proposta de Portugal, mereceram destaque as relações da Comunidade e dos seus Estados-membros com os países em desenvolvimento e, especificamente, com a África Austral, tal como o preconizado no Programa da Presidência portuguesa.

Foi, igualmente durante a Presidência portuguesa, no Conselho Europeu de Lisboa (1992), que foi decidido aumentar substancialmente os recursos consagrados às ações a desenvolver no âmbito da PESC; ficou confirmado o desejo da Comunidade continuar a agir no domínio das relações externas, num espírito de solidariedade e cooperação, assumindo plenamente as suas responsabilidades internacionais.

Na parte específica da PESC, o Conselho Europeu de Lisboa (1992) aprovou um relatório originário dos Ministros dos Negócios Estrangeiros sobre a provável evolução da PESC, com vista à identificação de áreas passíveis de *Ações Comuns*¹⁹⁹; estas deveriam ser realizadas de forma gradual pela União, nomeadamente nas áreas onde os Estados-membros tinham interesses importantes em comum. A sua relação devia atender essencialmente a três aspetos: proximidade geográfica de uma região ou País; um importante interesse na estabilidade política e económica de uma região ou País; a existência de ameaças para os interesses da União em matéria de segurança.

Contudo, esta proposta de Portugal foi muito criticada por dar prioridade às questões de segurança e por abordar este tema insuficientemente. Na versão final, o documento da PESC aprovado, no Conselho Europeu de Lisboa, a 26 e 27 de Junho de 1992, não foi mantido o âmbito geográfico alargado, nem a ideia de uma *Ação Comum* para os países em desenvolvimento, ambos lançados em Guimarães (Vasconcelos, 1996).

¹⁹⁹ Portugal apresentou durante a Presidência, numa reunião informal dos MNE da Comunidade Europeia, em Guimarães, as regiões e os países para *Ações Comuns*, a Europa Central, o Magrebe e o Médio Oriente, a América do Norte, a América Latina e as Caraíbas, África, a Ásia e o Pacífico (Vasconcelos, 1996).

Neste Conselho Europeu (1992), prevaleceram nas prioridades da Comunidade Europeia, a proximidade geográfica e a importância política, económica e de segurança, e dessa forma, o Magrebe e o Médio Oriente foram colocados no mesmo plano de importância como a Europa Central e de Leste. Esta medida favoreceu Portugal, uma vez que, contribui para o equilíbrio Leste-Sul (Vasconcelos, 1996). O que reforça a ideia de que o país que assume a Presidência procura influenciar a agenda política em função dos seus interesses.

De acordo com Álvaro Vasconcelos (1996), o Conselho Europeu de Lisboa (1992), não deu particular atenção às prioridades portuguesas mais específicas, designadamente a África e à América Latina, tendo sido apenas feita uma brevíssima referência, mas remetidas para as relações Norte-Sul²⁰⁰. No Programa da Presidência dentro das áreas de ação externa a única que surge como «objetivo prioritário» são as relações da Comunidade com o Sul (MNE, 1991a).

Foram ainda emitidas declarações do Conselho Europeu (1992) para algumas zonas críticas, designadamente, sobre a ex-Jugoslávia, sobre o Processo de Paz no Médio Oriente, sobre as relações Euromagrebina. Através destas declarações podemos verificar que as preocupações da Comunidade situavam-se na sua proximidade geográfica e estão de acordo com as áreas elencadas como prioritárias no programa da Presidência portuguesa (MNE, 1991a).

Portugal olhou para os países do centro e leste europeu, devido à «vantagem de os ancorar politicamente ao Ocidente, por via de um diálogo político e de uma perspetiva de adesão» (Martins, 1992, p. 125). Essa vontade política relativamente a esses países já vinha desde a queda do muro de Berlim, pois uma das preocupações de Portugal no respeitante à ação externa da UE, foi a necessidade, por uma questão de interesse próprio, de encontrar um equilíbrio entre as prioridades da UE a Leste e a Sul, dado temer uma marginalização dos países do sul da Europa. Esta preocupação prevaleceu, igualmente, durante a Presidência portuguesa e era evidente nas primeiras versões do documento sobre as áreas prioritárias para o desenvolvimento da PESC (Vasconcelos, 1996).

A Presidência portuguesa, utilizou o seu acrescido poder de negociação interna e externo com o intuito de pressionar os países membros a adotarem uma posição mais firme nas relações com a Indonésia. Com a finalidade de penalizar este país tanto quanto possível, a 20 de Julho, Portugal bloqueou a assinatura prevista de um acordo de cooperação entre as Comunidades

²⁰⁰ As relações com África, América Latina e Ásia, foram enquadradas nas relações Norte-Sul, podendo vir a desenvolver-se relações de forma gradual, coerente e coordenada com os países dessas regiões, tendo sempre como base a salvaguarda dos direitos do homem, e o fortalecimento das relações desses países com a União (Conselho Europeu, 1992). Todos estes pontos estavam inseridos nos objetivos da Presidência portuguesa para as relações externas (MNE, 1991a, MNE, 1991b).

Europeias e a ASEAN (Gorjão, 2002). A abordagem nacional à questão de Timor-Leste era multidimensional (Hermenegildo, 2012).

Portugal procurava participar na ação externa europeia, dado o poder institucional de ser membro de uma Europa como peso político, a qual favorecia os objetivos nacionais, dado os interesses em manter uma boa relação com África, América Latina e Timor-Leste²⁰¹.

Segundo José Magone (1998, p. 149) «na globalidade pode-se considerar a presidência portuguesa como um ponto de viragem importante para a europeização do Governo português. A incumbência da presidência da Comunidade Europeia sobre um país pequeno como Portugal reforça o seu significado internacional e a autoconfiança de dirigentes nos palcos nacionais e internacionais. Representava uma total adesão de Portugal, agora que tomara parte em todas as instituições da Comunidade Europeia. Era, neste sentido, o fim de um ciclo».

A partir da Presidência portuguesa, Portugal começa a participar de forma mais ativa na construção europeia, sobretudo na União Política, que até então pouco tinha participado. Inicia um afastamento gradual perante as posições do seu mais antigo aliado, a Grã-Bretanha, e inicia um ciclo na continuidade do antecedente, de forma gradual e pragmático no caminho de uma europeização da política externa portuguesa.

Segundo Glória Rodrigues (2005), Portugal durante a Presidência reforçou, igualmente, a sua posição perante a África Lusófona, a América Latina (Brasil) e Timor-Leste. E dessa forma, compreende-se a prioridade atribuída pela Presidência portuguesa à dinamização e ao alargamento das relações da Comunidade com países como Angola, Moçambique ou a América Latina.

A Presidência portuguesa da Comunidade seria o despoletar de uma nova posição de Portugal nas questões europeias, pois «após a presidência o governo português passou a estar com uma atitude de maior autoconfiança nas reuniões europeias e a negociar com mais dureza a favor de Portugal (...). Este envolvimento e empenho mais fortes na Comunidade Europeia tiveram o seu impacto no quadro institucional» (Magone, 1998, p. 150).

²⁰¹ Portugal neste período começava a participar de forma ativa nas matérias europeias, sobretudo após o exercício da Presidência, em 1992, a qual evolui gradualmente, para uma posição mais ativa e alargada às questões política e de ação externa. Ver para uma explicação mais detalhada deste assunto: (Hermenegildo, 2012).

4. Resultados, avaliação e implicações da Presidência²⁰²

Um ano após a primeira Presidência, o então Secretário de Estado dos assuntos europeus, Vítor Martins, retratava o seu significado da forma seguinte: «foi, naturalmente, um marco na participação do nosso país no processo de construção europeia. O exercício dessa missão constitui a prioridade absoluta da política externa portuguesa durante o 1.º semestre de 1992. De acordo com a avaliação generalizada foi possível dar um impulso à vida comunitária, contribuir para as negociações do Pacote Delors II, acelerar irreversivelmente, a realização do mercado interno, dinamizar as relações externas, dar uma perspetiva ao alargamento e aprofundar as reformas das políticas comuns. Foi uma Presidência projetada e realizada sob a sigla “Rumo à União Europeia” e numa lógica de solidariedade comunitária» (MNE, 1993, p. I).

O ano de 1992 foi por um lado, um ano de várias incertezas e problemas e por outro lado, um ano produtivo em decisões e progressos sensíveis inclusive em múltiplos domínios, como foi expresso por Vítor Martins (MNE, 1993, p. II). Dentro destes domínios, o então Secretário de Estado destaca os seguintes: «aprovação do Pacote Delors II, em Dezembro (...), a conclusão de um processo negocial aberto pela Presidência portuguesa e que teve o seu primeiro grande debate político na Cimeira de Lisboa» (MNE, 1993, p. II)²⁰³. Embora este *dossier* não tenha sido finalizado, Portugal desenvolveu no âmbito deste processo as tarefas de mediação/negociação, apesar de na altura essas capacidades fossem reduzidas dada a pouca experiência que o país tinha a nível europeu.

Outro assunto importante no ano de 1992, inclusive de forma emblemática foi o grande objetivo do Mercado Interno, a qual «a Presidência portuguesa concluiu, mais de 90 % das medidas previstas pelo Livro Branco do Mercado Interno (...). E, no final do ano, pode verificar-se que, com a exceção da livre circulação de pessoas, o espaço sem fronteiras estava em condições de ser consagrado a partir de 1 de janeiro de 1993» (MNE, 1993, pp. IV-V).

Sendo que «ainda no contexto do mercado interno e por iniciativa portuguesa, iniciou-se o debate sobre o «pós-92», isto é, sobre as condições necessárias para que a realização do mercado interno se processasse com sucesso (...). Com efeito, Portugal sempre defendeu que o

²⁰² Ver para mais detalhes das implicações da Presidência na atitude portuguesa para as questões europeias: (MNE, 1993, 1994, 1995, 1996a, 1997, 1998, 1999, 2000a).

²⁰³ «Este acordo alcançado foi, como sempre acontece na Comunidade, um compromisso entre as várias posições dos Doze, naturalmente divergentes quanto ao alcance das ambições a ter em conta e, consequentemente, quanto à dimensão dos recursos a fixar. O compromisso de Edimburgo foi trabalhado com base nos alicerces fundados na Cimeira de Lisboa (...). A criação do Fundo de Coesão (...) como tinha sido decidido em Lisboa» (MNE, 1993, p. II). Nessa linha, «com esta decisão Portugal criou as condições para preparar um novo plano de desenvolvimento económico e social para os anos 90, que terá um apoio financeiro comunitário» (MNE, 1993, p. III).

espaço sem fronteiras não pode resumir-se a um edifício legislativo meramente regulamentador» (MNE, 1993, p. VI).

O Mercado Interno foi uma das questões centrais da Presidência portuguesa e do ano de 1992 (era o último do termo previsto no art.º 8-A, do Tratado de Roma), a qual implicou um intenso trabalho legislativo na Comunidade com vista à conclusão do quadro regulamentar necessário à realização do Mercado Interno. Nessa medida e atendendo ao aproximar de 1 de janeiro de 1993, levou a que este *dossier* fosse considerado prioritário pelas duas Presidências, de 1992, e por todas as instituições comunitárias. Este empenhamento «gerou uma dinâmica negocial que proporcionou resultados assinaláveis, traduzíveis no número de atos adotados e negociados ao longo de 1992» (MNE, 1993, p. 31).

O Pós-92 relativo ao funcionamento eficaz do Mercado Interno, foi «inscrita no programa da presidência portuguesa, a reflexão sobre o Pós-92 foi oficialmente lançada no 1.º semestre de 1992 mediante a apresentação de um documento da Presidência ao Conselho de Mercado Interno, de 14 de Maio». O Conselho Europeu de Lisboa deu também um «importante impulso político» confirmando o interesse desta matéria e convidando as instâncias competentes a tomarem, até 1 de janeiro de 1993, as medidas necessárias ao funcionamento eficaz do Mercado Interno (MNE, 1993, pp. 33-34).

Ainda no cômputo do Mercado Interno, «sob iniciativa portuguesa, o Conselho de Mercado Interno de 14 de Maio aprovou um conjunto de conclusões que imprimiram um impulso político a este processo, identificando as áreas nas quais a supressão dos controlos colocava maiores problemas aos Estados membros e recomendando a adoção de uma metodologia mais adequada à urgência da tarefa em causa» (MNE, 1993, p. 35).

O primeiro semestre ficou assinalado pelos esforços significativos de negociação relativos ao mercado interno, a qual a Presidência britânica deu seguimento aos compromissos assumidos e prosseguiu as negociações sobre esta proposta, a qual permitiu atingir uma posição comum formal no Conselho de Mercado Interno, de 18 de Dezembro (MNE, 1993, p. 45). Sendo que no decorrer da Presidência portuguesa, foi possível no Conselho *Economic and Financial Affairs Council* (ECOFIN), de 29 de Junho de 1992, atingir uma posição comum sobre a vigilância e o controlo dos grandes riscos dos estabelecimentos de crédito (MNE, 1993, pp. 48-49).

No plano externo, no ano de 1992, algumas situações constituíam uma preocupação crescente para a Europa, de que eram exemplos, o caso da ex-Jugoslávia, nomeadamente da Bósnia-Herzegovina, tendo assim marcado esse ano uma «redinamização» das relações externas

comunitárias, não apenas com o Leste, mas essencialmente com outras partes do Mundo, tendo este desiderato constituído «propósito expresso» da Presidência portuguesa, que continuou pela Presidência britânica (MNE, 1993, p. VII)²⁰⁴.

Neste plano, «a conclusão dos acordos CEE-Brasil e CEE-Macau mereceram uma referência particular. Com o Brasil a Comunidade estabeleceu laços de «terceira geração», já não apenas de comércio e cooperação económica, mas que se estenderam a áreas como a investigação, a ciência, a cultura, a indústria. Com Macau o acordo assinado em junho de 1992 assumiu importância histórica, não só pela ancoragem que esse território pode fazer à Europa, mas também pelas oportunidades que proporciona para aprofundar os laços com a Ásia e, em especial, com a China» (MNE, 1993, p. VII).

No tocante ao Mercosul (instituído a 26 de Março de 1991), realizou-se em Guimarães promovida pela Presidência portuguesa, à margem da reunião informal de MNE, a primeira reunião ministerial CEE-Mercosul, a qual assinalaram a vontade de ambas as regiões num aprofundamento do diálogo e cooperação. Assinalando que a Europa devia apoiar inequivocamente a integração dos quatro países (MNE, 1993, pp. VII e 79)²⁰⁵.

Em relação aos países mediterrânicos, no seio da política mediterrânica renovada, no primeiro semestre de 1992, foram aprovados os instrumentos necessários à implementação da política renovada, permitindo o reforço da cooperação com os países do Mediterrâneo. O Magrebe, «o desenvolvimento das áreas das relações externas comunitárias levou Portugal a defender a necessidade de reforçar as relações com os países vizinhos do Sul da Comunidade (...) uma das prioridades da Presidência portuguesa foi o aprofundamento de relações com o Magrebe» (MNE, 1993, p. 82). Nota-se que esta área geográfica vai figurar nas prioridades ou áreas regionais tratadas em todas as Presidências portuguesas. Representa uma continuidade em termos de áreas políticas entre as três Presidências, apesar de configurarem enfoques diferentes.

As relações com o Magrebe mereceram também um «vincado impulso», em particular dado o relevo dado na Cimeira de Lisboa que mandatou a Comissão para preparar uma nova geração de acordos com os países do Magrebe – os acordos euro-magrebins. Também os laços entre a Comunidade Europeia e os países da Europa Central e de Leste conheceram um considerável reforço (MNE, 1993, pp. VII-VIII).

²⁰⁴ «A presidência portuguesa viu-se reduzida a uma mera gestão da crise sem qualquer esperança na chegada a um acordo entre os três grupos étnicos – muçulmanos, sérvios e croatas» (Magone, 1998, p. 146).

²⁰⁵ «Este encontro proporcionou uma profunda troca de informações sobre os processos de integração em curso na Comunidade e no Mercosul, tendo-se revelado existir um claro interesse mútuo na intensificação das respetivas relações. Neste sentido, a Comissão foi convidada a apresentar um documento de reflexão que equacione as diversas formas de intensificar e institucionalizar as relações com o Mercosul» (MNE, 1993, p. 79).

No primeiro semestre, consolidou-se a ideia de criar um espaço euro-magrebino através da decisão de concluir novos acordos com Marrocos, Argélia e Tunísia. Esta nova orientação foi retirada ao mais alto nível pelo Conselho Europeu de Lisboa, através de uma declaração sobre as relações euro-magrebina. Ainda em Março de 1992, realizou-se a 5.^a sessão do Conselho de Cooperação CEE-Tunísia. Portugal reconheceu na Cimeira de Lisboa também a necessidade de aprofundar as relações com a Turquia (MNE, 1993, pp. 82-83).

Em termos de ação externa, as regiões/países que a Presidência deu mais destaque foram a Europa de Leste, América Latina, Mediterrâneo/Magrece e muito parcamente a África Austral. Mas estas foram tratadas sobretudo por uma imposição da agenda política europeia, mais do que pelo uso do *agenda-setting* da Presidência portuguesa.

As relações externas, no ano de 1992, da CEE com o Centro e Leste da Europa assumiram uma importância crescente. No decorrer do primeiro semestre, foi aprovado o mandato de negociações dos acordos europeus de associação com a Bulgária e a Roménia, tendo-se, imediatamente, dado início às negociações dos mesmos e, por outro lado, negociado e assinado, em 11 de maio de 1992, os Acordos de Comércio e Cooperação com os Estados Bálticos e a Albânia, os únicos quatro PECO com os quais a Comunidade não mantinha laços contratuais (MNE, 1993, p. 69)²⁰⁶.

Portugal deixou uma marca na primeira Presidência, nas relações das Comunidades com a América Latina, esta «foi em particular impulsionada no decurso do 1.º semestre, através da realização de reuniões ministeriais, da negociação de novos acordos, do lançamento de um novo diálogo com países latino-americanos e da decisão de afetar recursos financeiros adicionais ao desenvolvimento da região» (MNE, 1993, p. 76).

No final do primeiro semestre de 1992, concretizou-se a assinatura do acordo quadro de cooperação de 3.^a geração entre a CEE e o Brasil. Portugal teve neste processo um papel determinante, que favoreceu a sua rápida conclusão. A rápida conclusão das negociações deve-se também aos esforços da Presidência durante o 1.º semestre, que elegeu este *dossier* como prioritário (MNE, 1993, p. 77).

²⁰⁶ No 1.º semestre de 1992, foram realizados os primeiros Comitês Mistos com a Checoslováquia (21 de maio 1992) a Hungria (22 de junho de 1991) e a Polónia (29 de junho de 1992) instituído no âmbito dos acordos intermédios. Em relação às negociações dos acordos de comércio e cooperação com a Albânia, a Estónia, a Letónia e a Lituânia tiveram início já no decurso de 1992, tendo sido concluídas em março e assinados os textos no CAG, de 11 de maio de 1992 (MNE, 1993, pp. 70-71).

Em relação a esta área geográfica, decorreu a 8.^a reunião ministerial de São José, na qual Portugal, entre outros aspetos, proporcionou condições para a realização de uma reunião de potenciais doadores internacionais à reconstrução de El Salvador (MNE, 1993, p. 78). Durante a Presidência realizou-se também a reunião ministerial CEE-Grupo do Rio, renovação da rede de acordos: CEE-Pacto Andino; CEE-Paraguai, Quadro de Cooperação CEE-América Central; II Fórum Euro-Latino-Americano, que decorreu em Lisboa, durante o mês de maio (MNE, 1993, pp. 80-81).

Durante a Presidência portuguesa decorreram ainda as Conferências de Washington, de Tóquio e Lisboa. Esta última, permitiu reunir, pela primeira vez, o conjunto de países doadores, das organizações internacionais e dos países beneficiários (MNE, 1993, pp. 88-89).

No quadro do acordo de Cooperação entre a Comunidade e os Países do Conselho de Cooperação do Golfo (CCG), mereceram particular destaque durante o ano de 1992 os seguintes: 3.^a sessão do Conselho Comum de Cooperação e Reunião Ministerial. Tratou-se do primeiro encontro que teve lugar no Koweit após a Guerra do Golfo. Portugal sublinhou como áreas prioritárias na cooperação reforçada com o CCG a criação de um ambiente notável ao investimento, no plano industrial; criação de uma zona de comércio livre CEE-CCG, a qual no ano de 1992, tiveram início as primeiras sessões de negociação; 2.^a conferência industrial, reunida no Qatar (MNE, 1993, pp. 95-96).

Como ficou demonstrado, a assinatura do Tratado do Porto, a 2 de maio de 1992, na qual criou o Espaço Económico Europeu (EEE), entre os doze Estados-membros e a EFTA, constituiu um acontecimento de grande relevância. O então Secretário de Estado da Integração Europeia, Vítor Martins, em março de 1992, referiu que o EEE, embora tenha tido consideráveis avanços durante as Presidências luxemburguesas e holandesa, não foi possível concluir as negociações em 1991, mas apenas durante o ano de 1992, durante a Presidência portuguesa (MNE, 1993, p. IV-VIII).

No âmbito do processo de adesão de países às Comunidades Europeias, «na Cimeira de Lisboa delineou-se uma orientação estratégica quanto ao alargamento e em Edimburgo deu-se luz verde à abertura das negociações com os países da EFTA. (...) apontou-se, então, o ano de 1995 para realizar o quarto alargamento das Comunidades Europeias, com a entrada dos Estados da EFTA (...). Portugal continuou a afirmar o seu apoio à adesão dos Estados da EFTA, sem prejuízo, naturalmente, das negociações que se impõem fazer para que o alargamento se processe de forma equilibrada e harmonioso e sem riscos de implosão ou de bloqueio para a União Europeia» (MNE, 1993, p. X).

No respeitante à PAC, «a preocupação de garantir um futuro à atividade agrícola no espaço europeu foi a linha de conduta fundamental que norteou as negociações. (...) importa só manter a flexibilidade indispensável para agir em função da evolução da própria atividade agrícola, defendendo o mundo rural» (MNE, 1993, p. X). Apesar de Portugal ser um país com uma parcela da população importante dependente da agricultura esta não foi uma prioridade da Presidência.

A nível institucional, no ano de 1992, o TUE era uma das áreas com maior destaque e importância, ao qual foi necessário a Presidência portuguesa conduzir os trabalhos de finalização do acordo com o antes alcançado no Conselho Europeu e coordenado a assinatura do Tratado, a 7 de Fevereiro, em Maastricht, no decorrer da Presidência portuguesa (MNE, 1993, p. 11).

Na sequência do «não» dinamarquês ao Tratado foi convocado um Conselho de Assuntos Gerais Extraordinário (CAGE) (13-06-1992) de forma a assegurar a solidariedade comunitária. Posteriormente o Conselho Europeu de Lisboa teve oportunidade de confirmar expressamente o conteúdo ao CAGE Extraordinário supracitado (MNE, 1993, p. 12)²⁰⁷. Este foi um tema que surgiu na agenda da Presidência herdado das Presidências anteriores e da agenda política europeia. De acordo com Elgström e Tallberg (2003) seria uma prioridade de natureza constitucional da Presidência, pese embora tivesse sido imposta pela agenda europeia.

Tendo em conta a entrada em vigor do TUE, o Conselho procedeu a debates, a maioria no decorrer da Presidência portuguesa, sobre as respetivas medidas de aplicação, segundo três vetores principais: modificações na estrutura interna do Conselho e do seu secretariado; modalidades de organização do novo Comité das Regiões; e articulação com o Parlamento Europeu (MNE, 1993, p. 15).

No tocante à reestruturação do Conselho (sendo esta a parte que mais nos interessa neste estudo), «procedeu-se a uma revisão do regulamento interno e à elaboração de conclusões que adaptam esta instituição ao significativo alargamento das suas responsabilidades, nos vários «pilares» da União Europeia, promovendo simultaneamente a coerência global da ação futura.

²⁰⁷ Dado este «apertado condicionalismo, a Presidência procurou encontrar uma saída a partir da inventariação e realce das salvaguardas já contidas no texto do Tratado relativamente às principais preocupações expressas no «compromisso nacional», especialmente nos campos da política externa, da cooperação policial e judiciária, da moeda única e da cidadania da União. Na realidade, constatou-se que a maioria dos problemas expressos não tinham verdadeiramente razão de ser e correspondiam essencialmente a questões de má compreensão. Assim, tratar-se-ia de esclarecer cada um dos pontos, dando garantias à Dinamarca – mas que também podiam ser conferidas a qualquer outro dos Estados – de que naquelas matérias nada poderia ser decidido contra sua vontade» (MNE, 1993, p. 14).

Para tanto, foi reforçado o papel de controlo horizontal do COREPER, instância por onde deverão passar todos os assuntos que devam ser seguidamente levados para decisão do Conselho» MNE, 1993, p. 15).

Ainda no plano institucional, «foram clarificadas as relações com os comités e grupos de trabalho existentes a nível inferior, particularmente os de alto nível; neste plano, apenas ficaram por acertar alguns aspetos práticos relativamente ao Comité Monetário. Salvo certas questões ligadas com o mesmo Comité, também foi possível chegar a um acordo genérico quanto à nova organização do Secretariado-Geral do Conselho, abrangendo todas as áreas de intervenção da União» (MNE, 1993, pp. 15-16).

Do primeiro exercício presidencial, de acordo com Magone (*et. al.*, 2012, p. 16), Portugal teve alguns pontos/temas positivos resultante do seu exercício: reforma da PAC²⁰⁸; Acordo no âmbito do EEE; Conferência do Rio da ONU sobre o Ambiente e Desenvolvimento.

Porém, outros aspetos tiveram resultados menos positivos durante a Presidência: crise na Bósnia, tendo assumido grandes atenções, a qual reduziu o desenvolvimento de algumas matérias no quadro da política externa; nos fundos estruturais, do Pacote Delors II não terem sido finalizados e transferidos para a Presidência britânica; e o «não» dinamarquês ao Tratado da UE, o tratado não foi ratificado, havendo longas discussões acerca do mesmo (Magone, *et. al.*, 2012, p. 16).

A Presidência estava sobretudo preocupada com as questões da organização, coordenação e gestão das atividades, mais do que em poder influenciar a agenda política europeia. Mesmo nesta função administrativa, nomeadamente no que respeita à organização de alguns eventos, sobretudo na área de ação externa, a Presidência estava sobretudo preocupada na organização do evento propriamente dito, mais do que em através deles fazer destacar os seus interesses, como ocorreu nas Presidências seguintes.

Portugal teve uma atitude mais reativa do que proactiva. Contudo, deu um novo impulso à sua política externa, sendo digno de registo, o primeiro encontro formal entre a CEE e o Mercosul/Brasil. Portugal assumiu um novo interesse no mediterrâneo, no contexto da Parceria Euro-Mediterrânica e de outras iniciativas sub-regionais.

Ao longo das três Presidências portuguesas, as prioridades e as preferências de Portugal foram alvo de diferentes classificações, sem um critério pré-definido. Nessa medida,

²⁰⁸ De acordo com Magone (1998, pp. 145-146), a Presidência portuguesa conseguiu concluir o *dossier* mais importante da reforma da PAC. Embora a alteração decorrente dos preços dos cereais e da questão dos fundos não tivesse sido muito positivo para os agricultores portugueses.

encontramos nos documentos e discursos oficiais temas que foram: uma grande prioridade, uma prioridade, prioridade chave, centrais, que merecerem especial prioridade, especial importância, atenção especial, especial atenção, particular interesse, entre outros. Mas como iremos verificar as prioridades vão para além das que são enunciadas no Programa oficial, sobretudo no plano discursivo.

Em todas as Presidências, Portugal procurou alcançar os seus objetivos de diferentes formas e através da exploração de diferentes funções e áreas, sempre com o apoio do Secretariado do Conselho, desde a fase do planeamento, quer durante o período da Presidência.

5. Análise Teórica da Presidência Portuguesa de 1992

5.1. Acerca da importância da Presidência na política externa portuguesa

A primeira Presidência portuguesa do Conselho representou uma oportunidade e um desafio para o país. Um desafio dada a pouca experiência que tinha a nível político e administrativo nos mecanismos e políticas comunitárias; fraca capacidade de influência nos parceiros e instituições europeias; constrangimentos e tarefas logísticas complexas no que concerne à organização/coordenação das atividades da Presidência. Por outro lado, as prioridades da política externa nacional nas matérias europeias, não tinham o destaque que vieram a ter posteriormente. Uma oportunidade, dado que permitiu projetar-se a nível externo, provar que era competente e conhecedor dos mecanismos europeus, reforçando assim a sua posição no espaço comunitário, ganhando prestígio e reputação internacional. Possibilitou-lhe também conhecer e familiarizar-se com as estruturas europeias, projetar os seus interesses a nível europeu e mundial, embora o fizesse de forma tímida.

A vertente política e de ação externa das Comunidades em 1992 estava ainda em desenvolvimento. Porém, Portugal tomou consciência que a Europa política era a melhor forma para concretizar os objetivos nacionais e dessa forma iniciou uma europeização gradual da política externa nacional, que se iria aprofundar após 1992.

5.2. Acerca das prioridades da Presidência e dos recursos da agenda

Segundo Tallberg (2006, p. 84), um Programa da Presidência contempla temas de carácter prioritário (Mercado Interno); outros, são designados de amplos, os quais tendem a refletir as áreas gerais de atividade da UE. No caso português, a maioria dos assuntos tratados tinham sobretudo uma carácter amplo. Por outro lado, alguns temas tinham uma posição mais

proeminente que outros, como foi por exemplo o Mercado Interno; e existiam ainda objetivos mais específicos que representaram desenvolvimentos no âmbito de cada tema que marcaram a priorização de algumas preocupações políticas antes de outras, como ocorreu com o Pacote Delors II.

Para Tallberg (2006, p. 84), existiram também temas novos, alguns foram incluídos no Programa e não o teriam sido por outro governo, e algumas questões são excluídas, embora outros Estados-membros tivessem desejado promove-los. Nos primeiros, podemos incluir os acordos da CEE-Brasil ou CEE-Mercosul, e a primeira reunião ministerial CEE-Mercosul.

Segundo Elgström e Tallberg (2003), as Presidências tem três tipos de prioridades: constitucionais, regionais e socioeconómicas. Nas prioridades de natureza constitucional, encontrava-se a CIG, onde se discutiram as questões institucionais e a configuração das instituições/órgãos/políticas da futura UE, bem como a necessidade de ratificação do TUE²⁰⁹.

Nas de ordem regional, figuravam em primeiro lugar a Europa de Leste, seguido do Mediterrâneo/Magreb, América Latina (Mercosul e Brasil) e África (Austral). A Presidência não assumiu prioridades fundamentais nesta área, embora considerasse algumas na vertente externa, como seja, a primeira reunião CEE-Mercosul durante a Presidência portuguesa, a conclusão dos acordos CEE-Mercosul e CEE-Brasil, este último designado como prioritário. No entanto, estas prioridades estavam ligadas à vertente económica, e já vinham a ser desenvolvidas por Presidências anteriores; Portugal limitou-se a dar continuidade, não procurando colocar na agenda os seus interesses ou áreas específicas.

No plano socioeconómico, estavam as principais e maiores prioridades da Presidência portuguesa, centradas no Pacote Delors II, no Mercado Interno, nas redes transeuropeias de transportes, que eram fundamentais para o sucesso de um grande Mercado Único²¹⁰.

Verificamos assim, que as prioridades foram definidas tendo por base razões de ordem interna nacional, de carácter económico nacional e europeu, de procura de credibilidade externa, conseguida por uma organização, coordenação e gestão das atividades diárias da Presidência.

5.3. Acerca das funções e estilos adotados

Portugal não aproveitou a oportunidade para imprimir um estilo particular no Conselho, definir, formar, estruturar ou influenciar a agenda, bem como para deixar uma marca no

²⁰⁹ Foi também assinado o Tratado do Porto que criou o EEE. Porém, este não teve grande impacto.

²¹⁰ Por exemplo, a rede transeuropeia de transportes era uma grande prioridade da Presidência portuguesa, dada a sua importância para o sucesso do mercado único; sendo inclusive a liberalização do setor dos transportes aéreos, uma das matérias mais importantes para discussão no Conselho.

processo de integração, mas apenas procurou comprovar que era um membro credível. Só de forma ténue, em alguns temas, como o Pacote Delors II, o Mercado Interno, o acordo CEE-Brasil, recorreu ao *agenda-structuring*, para colocar ênfase em alguns assuntos, que considerava importantes e estruturais.

A escolha desta atitude é explicada, na pouca experiência de Portugal nos mecanismos comunitários, na dimensão do país, na situação económica e social do país, na herança de alguns temas da agenda europeia e de Presidências anteriores, e no contexto político da época. Portugal tinha uma margem de manobra muito reduzida para poder influenciar a agenda europeia de acordo com interesses particulares. Esta estava concentrada nas questões do Mercado Interno, do Pacote Delors II e das negociações do *Uruguay Round*, sendo difícil sair destes temas.

De acordo com a classificação de Bunse (2009, pp. 8-9), no Pacote Delors II e nas negociações do *Uruguay Round*, a Presidência negociou um acordo, mas sem chegar a um consenso, que permitisse resultados finais concretos, podendo-se assim, afirmar que a Presidência portuguesa teve um nível de influência baixo nestes *dossiers*.

No conjunto, com a sua primeira Presidência, em 1992, Portugal procurou, basicamente, demonstrar que tinha capacidade para organizar, administrar e coordenar as atividades de uma Presidência Europeia ou, dito por outras palavras, que estava à altura do seu estatuto de membro de pleno direito da CEE. O objetivo, foi plenamente alcançado, pois a imagem que passou do exercício da primeira Presidência de um pequeno país, recém-chegado à CEE foi uma imagem de competência, eficácia e imparcialidade e portanto de um país que conquistara plenamente a suas credenciais europeias.

As funções da Presidência que Portugal privilegiou foram as administrativas (organização, coordenação e gestão). As funções de negociação/mediação, foram desenvolvidas de forma pontual, quando lhe foi exigido que as desempenha-se (CIG, necessidade de ratificação do TUE, *Uruguay Round*, *dossier* da Europa de Leste e alargamento). A função de representação, de liderança e de defesa do interesse nacional, não tiveram significado de maior, dado que não se enquadravam nos objetivos do país definidos para a Presidência em 1992.

Portugal no decorrer da Presidência não teve iniciativas maiores, limitou-se a gerir a agenda e a dar continuidade às políticas europeias. O cumprimento dos deveres da Presidência é usual de acordo com Westlake (1995, p. 46), especialmente dos pequenos Estados, a qual se repercute na imagem do Estado, a nível interno (autoimagem) e externo perante os seus parceiros e instituições europeias, como foi o caso nacional.

A Presidência como referiu Kirchner (1992, p. 86) tanto pode servir para influenciar a agenda política da União, como para elevar o perfil do país. Para Portugal serviu essencialmente para elevar o perfil do país ao estatuto de bom europeu e parceiro credível.

Os governos podem optar por uma Presidência que desempenhe um papel de líder, mediadora ou burocrática (Elgström, 2003b, p. 14). De acordo com esta terminologia, Portugal teve uma Presidência burocrática, uma vez que procurou ser um bom elemento, sendo esta a sua grande preocupação. Nestes casos, a Presidência procura evitar problemas e erros quando assume o cargo, tentando ser eficiente quanto possível. A Presidência não tem metas ambiciosas e aceita a ajuda de outros atores de forma a conduzir a Comunidade.

Segundo Kirchner (1992, pp. 105-109), um país ao assumir a Presidência pode adotar três estilos: compromisso, *agenda-setting* e de árbitro. No caso em apreço, podemos concluir que Portugal adotou um estilo de compromisso. Nestes Estados a Presidência cumpre as orientações essenciais da integração europeia e fez a interpretação do seu papel de acordo com o ambiente ou as condições em que a mesma decorre. A Presidência portuguesa concentrou-se assim na função de gestão e técnica dos assuntos do Conselho.

Em alguns aspetos e pontualmente podemos também afirmar que adotou um estilo de árbitro, como foi nas negociações da CIG, do *Uruguay Round*, do Pacote Delors II e do *dossier* da Europa Leste. O que nos permite concluir que a explicação do comportamento e desempenho português encontra justificação também na abordagem sociológica.

Na linha da terminologia de Elgström (2003b, pp. 7-8), podemos verificar que a Presidência portuguesa assumiu um papel discreto, *low profile*, focada na performance administrativa e não deu ênfase a um papel político ativo.

5.4. Acerca do desempenho das Presidências de acordo com quadro teórico

De acordo com o quadro teórico apresentado²¹¹, o comportamento e desempenho de Portugal durante o exercício da Presidência pode ser explicado através da abordagem racionalista e sociológica.

A abordagem racionalista é-nos útil para compreender e explicar o desempenho de Portugal na Presidência em 1992, dado que o interesse nacional era salvaguardado através do desempenho da Presidência «sem problemas», ou seja, sem casos de má organização, devido a descoordenações, ou desconhecimento dos procedimentos e estruturas comunitárias. Por outro

²¹¹ Ver quadro comparativo da abordagem racionalista e sociológica: (Anexo F).

lado, a credibilidade do país era avaliada, segundo os responsáveis políticos de então, pela capacidade de organização, coordenação e gestão das atividades diárias, comprovando-se assim que era um membro credível e integrado nos mecanismos europeus.

Através da abordagem sociológica, na medida em que o país procurou adaptar-se à norma, uma vez que esta fazia parte da (sua) conduta adequada e porque considerava que os outros Estados esperavam que a Presidência portuguesa se comportasse de uma determinada forma. Por outro lado, segundo a perspetiva racionalista, o país assumiu essa atitude, porque o seu objetivo passava pela valorização do prestígio externo, sendo este um elemento de poder, logo defendeu e assumiu esse comportamento, porque constituía o seu objetivo/interesse²¹².

O comportamento da Presidência para esta corrente é afetada pelas expetativas dos outros Estados-membros e instituições europeias, nesse sentido, podemos compreender o porquê de Portugal estar preocupado e admitir como preocupação central da Presidência: demonstrar que tinha capacidade para organizar a mesma.

Por outro lado, o risco de uma Presidência não cumprir tão intensamente a norma da neutralidade, ocorre quando tem interesses importantes que procura defender e definir na agenda europeia, o que não aconteceu durante esta Presidência. Esse risco aumenta, quando as funções que assumem mais destaque são a de liderança política, de iniciativa ou de definição da agenda, o que não se verificou também.

As Presidências agem de acordo com uma «lógica de adequação» (Elgström and Tallberg 2003, p. 198), atuam no sentido como elas acreditam que se devem comportar. Portugal além de querer demonstrar que tinha capacidade, procurou desempenhar o cargo, como considerava mais adequado, atendendo ao período de participação do país no processo de integração europeia, à dimensão económica e política do país. Estes preceitos foram inclusive referidos num estudo de preparação da Presidência (MNE, 1988b).

Contudo, segundo a «lógica das consequências» os atores escolhem entre alternativas que maximizem o seu interesse, para esse efeito avaliam a sua provável consequência para os objetivos particulares e coletivos. Portugal escolheu que o seu objetivo era ter uma Presidência eficiente ao nível das funções de gestão e organização, opção esta tomada de forma racional, tendo consciência da consequência dessa mesma opção: ser visto como um Estado-membro credível no plano europeu.

²¹² Se Portugal não tivesse interesses na Presidência e não atuasse de acordo com os preceitos racionalistas, não teria pedido para adiar, em 1987, o cargo para 1992.

Para a corrente sociológica, a autoridade é baseada na aceitação social, legitimidade e confiança (Niemann and Mak, 2009, p. 10), é nesse sentido que a Presidência portuguesa procurou a legitimidade, a confiança e a aceitação dos seus parceiros europeus, para demonstrar que era capaz, e obter ganhos de política interna.

Porém, de acordo com a perspectiva racionalista, a procura de reputação externa e da visibilidade, é entendida como um interesse do Estado em ver aumentado o seu peso no campo europeu, logo ele age de forma a atingir um fim definido *à priori*, e não de forma natural ou como consequência automática do desempenho, como fazem querer os defensores da abordagem sociológica.

No respeitante à preocupação com a reputação, o argumento racionalista destaca o valor *estratégico* de uma reputação positiva; enquanto a sociológica sublinha a necessidade de um Estado de viver à altura das suas expectativas e fazer o que é considerado adequado (Elgström and Tallberg, 2003, p. 204). No que concerne a este ponto, ambas as perspetivas podem explicar o comportamento da Presidência portuguesa em 1992.

A Presidência, para os racionalistas é vista como uma oportunidade para defender os interesse nacionais (Elgström and Tallberg, 2003), nessa ótica passou por demonstrar que era competente na organização da Presidência e na capitalização de alguns *dossiers*, por questões de política interna, como o Mercado Interno e o Pacote Delors II.

Também de acordo com os racionalistas (Elgström and Tallberg, 2003, p. 192), existem três elementos que a Presidência do Conselho contempla. No primeiro, a formulação de prioridades da Presidência é feito por via de um longo e cuidadoso processo de agregação dos interesses a nível nacional, dado que estas influenciam o comportamento da Presidência. Neste exercício presidencial ficou demonstrado que as prioridades foram definidas por razões de natureza doméstica, e tiveram objetivos de política interna (económicos). As prioridades são definidas a nível interno, em virtude das necessidades e exigências domésticas dos vários setores. Portugal definiu as prioridades de acordo com as necessidades a nível interno, mas enquadradas nas matérias mais importantes da agenda europeia (Pacote Delors II e o Mercado Interno).

O segundo elemento refere-se ao impacto da capacitação e limitação das políticas domésticas no comportamento da Presidência, uma vez que as necessidades políticas, económicas e sociais do país, condicionaram fortemente a Presidência, a ter de assumir prioridades voltadas para o interior do país. As políticas domésticas influenciaram e determinaram o comportamento da Presidência durante o seu exercício. Esta teve de guiar a sua

ação tendo em conta dois níveis de ação – o nacional e o europeu. No primeiro, era esperado que atuasse de forma a satisfazer os interesses nacionais. No segundo, esperava-se que desse cumprimento aos interesses europeus. Neste a Presidência interatua *estrategicamente* com outros Estados-membros e Instituições da UE, tendo Portugal encontrado um ponto de equilíbrio entre os diferentes interesses.

O terceiro elemento, prende-se com o facto de que a *interação estratégica* com os outros atores europeus é moldado por constrangimentos formais e informais a nível europeu, como seja a norma da neutralidade, as regras de decisão e os mandatos institucionais. Facto que levou a que Portugal tivesse de tratar alguns assuntos que vinham da agenda europeia, ou que derivavam de Presidências anteriores, como foi o exemplo das negociações para a ratificação do TUE, do alargamento e as redes transeuropeias de transportes.

As prioridades da Presidência foram determinadas por questões de política interna do país, fruto de um conjunto de necessidades internas e económicas indissociáveis. É nesse sentido que apesar do Mercado Interno, do Pacote Delors II, serem temas centrais da agenda política europeia, eram igualmente assuntos, com interesse para a vertente interna do país. O que determinou que Portugal tenha tido estas prioridades foi também uma agregação interna, como referiu Elgström e Tallberg (2003), e como ficou evidenciado no estudo do MNE (1988b, pp. 34-40).

Durante a primeira Presidência, de acordo com a classificação de Elgström (2003b, p. 12), Portugal seguiu uma «estratégia de acomodação», no sentido em que procurou mostrar as suas credenciais europeias no exercício do mandato presidencial. Para a abordagem sociológica, a Presidência segue uma estratégia em que procura reputação externa, nesse sentido procurou acomodar os seus interesses com os europeus, e em total conformidade com as normas de imparcialidade e eficiência. Dessa forma, recorreu sobretudo a este tipo de estratégias, voltadas essencialmente para maximizar o interesse das outras partes, uma vez que a Presidência necessitava de provar as suas capacidades aos restantes países europeus. Estas desenvolveram-se porque o país só tinha interesses secundários em jogo, onde as preocupações de reputação eram de grande importância. A Presidência recorreu também, por vezes, a «estratégias de compromisso», as quais foram usadas quando as partes procuram obter resultados iguais (Elgström, 2003b, p. 12), como seja, na ratificação do TUE.

Por outro lado, a Presidência prosseguiu também uma «estratégia competitiva», dado que procurou vantagens relativas, uma vez que os temas do seu interesse não justificavam o foco ou

não tinha capacidade de impô-las e, assim, obter vantagens absolutas, nomeadamente nas negociações do Pacote Delors II.

A abordagem racionalista pode-nos ser útil para explicar o comportamento da Presidência, uma vez que segundo esta, a escolha das estratégias de negociação são um produto de uma configuração estratégica combinada entre: preocupações com a reputação; regras de decisão e de procedimentos legislativos; obtenção de resultados condicentes com as suas opções. Sendo que os resultados coincidentes com as suas opções para a Presidência portuguesa de 1992 foi ter um bom desempenho na gestão, organização e coordenação das atividades da Presidência, mas também para favorecer uma série de *dossiers* que foram importantes por razões internas, tais como o Pacote Delors II (ou a PAC).

Portugal procurou ter uma Presidência eficiente, e nesse sentido podemos afirmar que os preceitos racionalistas ajudam a explicar o seu comportamento. Dado que, segundo Tallberg (2009, pp. 4-5), a eficiência é um termo central para os racionalistas, uma vez que é esta que determina a escolha e o modelo em relação à organização, aos procedimentos e às normas. O cumprimento das normas, seja da neutralidade ou da eficiência, é feito com base num cálculo de custo-benefício, porque o seu não respeito afeta negativamente a sua reputação.

Na linha da mesma corrente, o comportamento da Presidência é guiado tendo em conta o plano doméstico e europeu, sendo as escolhas da Presidência condicionadas por constrangimentos formais (regras institucionais) ou informais (pouca experiência, pequeno país). Segundo os racionalistas, os Estados procuram ter sucesso no exercício da Presidência e cumprir as normas, dado que o seu incumprimento pode ter custos políticos negativos e afetar a sua reputação.

Para a perspetiva sociológica, na linha de Quaglia e Moxon-Browne (2006), existem fatores construídos socialmente, como seja a ideia de persuasão, conhecimento, capacidades diplomáticas, experiências passadas em Presidências, orientação da política externa e credibilidade da Presidência em exercício. Nesse sentido, esta corrente não nos permite explicar cabalmente a Presidência portuguesa de 1992, dado que algum destes parâmetros Portugal não possuía.

Todavia, de acordo Elgström (2003b, p. 13), para a perspetiva sociológica, a Presidência de cada Estado-membro é determinada, em parte, pelas expetativas que possui acerca de si. Cada país procura na Presidência demonstrar certas qualidades e comportar-se de uma determinada maneira. Por exemplo, uma é a norma da imparcialidade, outra é a expetativa de que a Presidência tem necessidade de fornecer uma liderança.

Para March e Olsen (1998, pp. 951-952), o comportamento dos atores é determinado pelo que consideram que os outros esperam deles, ou pelas suas próprias crenças, que consideram adequadas numa dada situação, e não com base em cálculos de custo-benefício. Nessa medida, esta corrente permite-nos compreender a atitude de Portugal, dado que o seu comportamento foi também determinado pelo que os outros esperavam deles, e pelas suas próprias crenças do que consideravam adequado para aquela situação particular.

As condições supra referidas, em parte verificaram-se no caso português, dado que a Presidência tinha um conjunto de expectativas acerca de si, e procurou demonstrar algumas qualidades, nomeadamente ser eficiente. Porém, não procurou nem demonstrou que procurava liderar.

Em função das expectativas que tinha de si, e das que esperava que os outros tivessem dela, procurou assumir um comportamento adequado. Embora neste exercício presidencial não tivesse ancorado experiências passadas, pois tais não existiam.

De acordo com a «lógica da adequação», os atores seguem um conjunto de regras em que associam identidades particulares com situações específicas (March and Olsen, 1998, p. 951). Foi também em função desta lógica, que Portugal adequou o seu comportamento, em função da sua identidade (pouca experiência e conhecimento) com a situação particular, e não teve objetivos ambiciosos.

Segundo a abordagem sociológica o comportamento da Presidência é guiado por uma «lógica de adequação». As Presidências agem como elas acreditam que se devem comportar (Elgström and Tallberg, 2003, p. 198). Nesse sentido, esta corrente é-nos útil para compreender o comportamento de Portugal na primeira Presidência, dado que o país agiu como acreditava que se devia comportar.

Para esta corrente, a autoridade é baseada na aceitação social, na legitimidade e na confiança, elementos que a Presidência portuguesa procurou obter, mas que na época ainda não possuía. Porém, a questão da autoimagem e das tradições são elementos fulcrais na abordagem sociológica, sendo com base neles que a Presidência adota uma determinada atitude. Estes são úteis para explicar ou compreender comportamento o da Presidência Portuguesa em 1992.

Segundo Elgström e Tallberg (2003, p. 201), os Estados procuram demonstrar e convencer os seus parceiros que são «bons» europeus. Nestas Presidências, os países agem de forma cautelosa e através de uma abordagem modesta, em que os governos não têm como

pretensão deixar uma impressão própria na União. Este pensamento enquadra-se na globalidade do comportamento, objetivos e desempenho da Presidência portuguesa em 1992.

De acordo com os mesmos autores, é através do cumprimento da norma da imparcialidade que as Presidências são classificadas de «boas» Presidências. Sendo a primeira vez que Portugal assumiu este cargo, procurou demonstrar aos seus parceiros europeus que era um membro credível, e dessa credibilidade e melhorou a imagem externa do país; foi reconhecida como uma «boa» Presidência.

Contudo, é através da norma da eficiência que a Presidência contribui para o desenvolvimento da agenda europeia. Portugal, no que concerne a esta norma, procurou apenas ser eficiente em relação à organização, coordenação e gestão das atividades, e não, em contribuir para a liderança do processo de integração. Com efeito, podemos afirmar que Portugal foi eficaz na medida em que cumpriu os objetivos a que se propôs. Apesar do leque de prioridades e ambições ser reduzido, o que foi assumido desde o início, contribuindo assim para poder realizar os seus fins.

A abordagem sociológica diferencia-se da racionalista, entre outros aspetos, pelo facto da primeira ser útil para explicar o longo prazo, continuidades e consistências; e a segunda o curto prazo e as razões das oscilações de poder. Nesse sentido, a abordagem racionalista é aquela que melhor explica a Presidência portuguesa. De acordo com este preceito, a abordagem sociológica não se adequa, pelo curto período da Presidência, pela participação de Portugal na construção europeia ser ainda reduzida, por não haver, no momento, comparação com outra Presidência para estudar o longo prazo, as suas continuidades e consistências.

Para Elgström e Tallberg (2003, pp. 192 e 196), segundo a formulação racionalista, esta tem de incluir também algumas regras, como seja a norma da neutralidade, que podem restringir a Presidência. Nessa medida, Portugal procurou assumir essas regras, até porque sendo a primeira vez que exercia o cargo, procurou transmitir a imagem de um parceiro credível, e que respeitava esta norma.

No que respeita ao cumprimento das normas da Presidência, Portugal exerceu-a respeitando a norma da neutralidade/imparcialidade em virtude: de não ter objetivos ambiciosos que pudessem colidir com o cumprimento da norma; de estar concentrada nas funções administrativas, nomeadamente na boa organização e coordenação das atividades diárias, o que facilitou a sua tarefa.

Também é comum quando um Estado assume a Presidência pela primeira vez, e/ou quando é um pequeno Estado, procure cumprir a norma da neutralidade, dado que pretende demonstrar as suas credenciais de «bom» europeu. Nota-se contudo, que para poder violar a norma da neutralidade, é preciso ter capacidade para o fazer, o que não era o caso de Portugal.

Dentro dos tipos de (im)parcialidade, a Presidência exerceu sobretudo uma *relational partiality*, não favorecendo nenhuma das partes (Carnevale and Arad, 1996, p. 45; Elgström, 2003c, p. 43). Este comportamento era um dos objetivos da Presidência, ser neutral, não favorecendo, nenhuma das partes, de forma a ser vista como credível pelos seus parceiros.

A corrente sociológica e construtivista, considera que à medida que os Estados vão participando no processo de integração socializam-se e internalizam a norma da neutralidade. No caso português, não se afigura como uma justificação consistente, dado que Portugal tinha pouca experiência a nível comunitário; e era a primeira vez que assumiu o cargo, logo esse efeito de socialização e de internalização da norma não se verificou.

De acordo com Niemann e Mak (2009, pp. 15-16), a imparcialidade verifica-se em maior grau nos níveis burocráticos, e menos nos níveis políticos do Conselho, sobretudo do Conselho Europeu. Dessa forma, podemos compreender melhor o facto de Portugal cumprir a norma da neutralidade, dado que as tarefas que exerceu eram sobretudo de organização, coordenação e gestão das atividades, ou seja, tarefas de natureza mais burocráticas do que políticas, sendo a propensão para o cumprimento da norma maior do que fosse nas funções de mediação/negociação, representação ou liderança.

Também na linha de Bjurulf's (*et. al.*, 1999, pp. 3-4), num determinado contexto o país que ocupa a Presidência tem um conjunto de conceções/expetativas acerca do seu desempenho, bem como os outros atores, acerca do desempenho desse país na Presidência, sendo que é nesse conjunto, que a Presidência assume um comportamento e desempenha o seu papel, para além da leitura que faz dos seus poderes e das capacidades que possui.

As Presidências de acordo com a abordagem sociológica, seguem a norma (da imparcialidade), porque elas têm interiorizado os valores expressos pela mesma, a qual pode funcionar também como uma garantia. A perspetiva racionalista, pelo contrário prevê que a conduta da Presidência é uma análise de custo-benefício, e seguem as normas quando os ganhos prevalecem sobre os custos (Elgström and Tallberg, 2003, p. 204). Na Presidência portuguesa em 1992, Portugal seguiu a norma por uma questão de custo-benefício, nesse sentido, a explicação é sustentada sobretudo pela abordagem racionalista.

Portugal assumiu a Presidência como um cargo institucional europeu, não defendendo os interesses nacionais ou tentando liderar um processo, mas procurando ser neutral. Podemos afirmar que ambas as abordagens se complementam na explicação da Presidência portuguesa do Conselho em 1992. O cumprimento da norma, as preocupações da reputação, são elementos essenciais da abordagem sociológica. Todavia, estes preceitos tinham outros objetivos exógenos e a longo prazo, como defendem os racionalistas.

Segundo os racionalistas, Elgström e Tallberg (2003, p. 192) apontam que os governos usam o exercício da Presidência, na medida em que esta constitui um veículo adicional para assegurar o interesse nacional. Todavia, Portugal usou a oportunidade de assumir a Presidência não para assegurar/defender os seus interesses, mas principalmente para se credibilizar perante os seus parceiros europeus.

Para a corrente sociológica, no exercício da Presidência, cada país procura ancorar diretamente experiências e características suas. Os pequenos Estados-membros podem ter expectativas sobre o que os grandes Estados esperavam deles, sendo estas determinantes importantes do que é considerado um comportamento adequado (Elgström, 2003b, p. 13). É neste sentido, que Portugal definiu como prioritário desenvolver uma boa organização e coordenação das atividades, e dentro das suas preocupações centrais estavam as áreas económicas e sociais.

Segundo o mesmo autor (Elgström, 2003b, p. 13), as identidades e experiências levam alguns países a apropriarem-se da interpretação do papel da Presidência. Com efeito, esta prioriza uma função e determina como a Presidência deve atuar no âmbito desse assunto. Este preceito permite-nos entender porque Portugal deu prioridade à função administrativa.

Para March e Olsen (1998, p. 951), de acordo com a «lógica da adequação», os atores seguem um conjunto de regras em que associam identidades particulares com situações específicas, aproximando-se as oportunidades da ação. Nesse sentido, segundo Risse (2000) os objetivos são prosseguidos através da ligação com as suas identidades mais do que por interesses. As proposições destes autores e desta corrente são-nos úteis para explicar a razão de Portugal ter escolhido assumir um papel discreto para a Presidência, e ter definido prioridades sobretudo no campo económico e social.

A abordagem sociológica dá ênfase à importância das normas e às conceções dos papéis, como variáveis explicativas do comportamento da Presidência. De forma mais substancial, quando um país a assume, durante o seu exercício deverá agir de uma maneira considerada apropriada (Niemann and Mak, 2009, p. 10). Portugal durante a Presidência em 1992, procurou

adotar um comportamento adequado, nomeadamente ser eficiente na organização/coordenação e gestão das atividades.

Nesse quadro, são também relevantes as tradições de base de cada país, as expectativas e as conceções de papéis desempenhados anteriormente, baseados em experiências (repetidas) dos Estados-membros em Presidências anteriores. As expectativas coletivas constituem também determinantes importantes do que é considerado um comportamento adequado (Niemann and Mak, 2009, p. 10). Estes elementos permite-nos compreender o porquê de algumas opções e as razões que levaram a Presidência a assumir um determinado comportamento.

Os preceitos apresentados pela corrente sociológica são-nos úteis, na medida em que nos permite explicar as preferências de Portugal por alguns temas e para compreendermos o comportamento da Presidência durante o seu exercício.

Para a abordagem sociológica, a autoimagem, ou noutras palavras as identidades, baseadas na cultura nacional e nas tradições históricas, identificam quais os papéis que as Presidências preferem desempenhar e como elas preferem cumprir esses papéis. Estes levam a que a Presidência se comporte como os outros atores consideram ser adequado (Elgström and Tallberg, 2003, p. 198).

Devido à autoimagem (identidade) que Portugal tinha de si, e que considerava que os outros tinham do país, definiu como prioritário a organização/coordenação e gestão das atividades do Conselho. Por outro lado, foi com base nesta que adotou um comportamento discreto e deu ênfase dentro das suas prioridades à vertente económica.

Segundo Tallberg (2006, p. 5), os atores adotam certos procedimentos e práticas, não necessariamente por serem mais eficientes, mas porque constitui uma legitimidade coletiva assente nos modelos institucionais, princípio que a Presidência portuguesa não podia evitar e teve de seguir.

De acordo com a abordagem sociológica, o impacto da identidade nacional, das expectativas externas, da reputação e dos estereótipos nacionais são refletidos no comportamento das Presidências (Elgström and Tallberg, 2003, p. 198). É nesse sentido que Portugal procurou ser eficiente nas tarefas de gestão das atividades do Conselho e traçou prioridades no campo económico.

Também as tradicionais auto-perceções refletem-se na escolha do desempenho de papéis considerados prioritários, é nesse sentido que devemos compreender, porque Portugal se empenhou em ter uma Presidência «sem problemas» no âmbito da organização, coordenação e

gestão das atividades, porque disso dependia a sua imagem externa, e a percepção que possuía de si.

As circunstâncias geográficas e históricas criam ligações emotivas com outros Estados ou regiões, através dos quais os Estados-membros procuram ter um papel construtivo para fortalecer as ligações da UE com essas regiões (Elgström and Tallberg, 2003, p. 199). Apesar de não ter prioridades centrais de natureza externa, Portugal procurou dar destaque à América Latina e ao Brasil, Mediterrâneo e em alguns casos a África (Austral) e Timor-Leste.

As características do país influenciam, por vezes, as expectativas acerca de si. É expectável que os pequenos Estados adotem um estilo *low profile* e uma abordagem cautelosa (Elgström and Tallberg, 2003, p. 200). Portugal procurou e adotou este estilo e fez esta abordagem.

Como defendido por Elgström e Tallberg (2003, p. 203), a escolha entre um papel de liderança e de mediador não é clara. Priorizar uma, tem efeitos negativos para a outra. Assumir o papel de pura neutralidade pode ter efeitos negativos nas aspirações de liderança. Portugal durante a Presidência de 1992, não procurou liderar em nenhuma matéria, assumindo um papel neutral, porque desse facto dependia também a sua reputação externa.

Para a corrente sociológica as prioridades da Presidência portuguesa foram definidas tendo por base as autoimagens dos atores, sendo estes elementos centrais na sua explicação. Nessa medida, Portugal teve prioridades ligadas à imagem que tinha de si a nível doméstico, tendo preferências na área da coesão económica e social.

Por sua vez, para os racionalistas as escolhas da Presidência foram fruto dos meios e recursos que o país possuía, bem como de um cálculo de custo-benefício. Segundo esta abordagem, as prioridades da Presidência portuguesa foram definidas tendo em conta o interesse de Portugal nessas matérias, por questões de política interna, ligadas às áreas económicas. Bem como as funções e os objetivos que esta priorizou foram definidos numa base de custo-benefício.

A abordagem sociológica tem também interesse dada a ênfase que Portugal deu a algumas temáticas. Segundo este critério, o país definiu as suas prioridades atendendo às práticas constitucionais e papéis desenvolvidos de longa data, moldados pela localização geográfica e experiências históricas, por essa via compreendemos que a América Latina, Brasil, Mediterrâneo e África (Austral) figurem nas prioridades da Presidência, apesar de as matérias externas não serem as mais proeminentes. As questões económicas e sociais constam nas

prioridades, devidos à natureza interna destas políticas e à sua relevância para a política doméstica.

Neste aspeto as correntes sociológica e racionalista complementam-se. Para a racionalista a localização geográfica e as experiências históricas definem as prioridades da Presidência, dado que o país procura tirar vantagens dessas circunstâncias. Para a sociológica, determinada localização ou experiência leva a que tenha sintomaticamente determinadas prioridades.

No tocante à reputação, a abordagem racionalista procura que o país tenha uma reputação positiva, dado que lhe traz vantagens. Para a corrente sociológica, os Estados devem viver à altura das suas expectativas e assumir um comportamento adequado. Ambas as correntes permitem-nos compreender a Presidência portuguesa de 1992. Portugal considerava que a reputação era importante porque lhe trazia vantagens, e trabalhou no sentido de a conseguir. Nessa linha assumiu a atitude que considerou adequada para a obter.

Segundo Tallberg (2006, p. 261), a Presidência é particularmente uma plataforma de poder para a liderança. Esta é fundamental para os Estados chegarem a acordos ambiciosos. Portugal não aproveitou a oportunidade de ter assumido o cargo para liderar, mas para demonstrar as suas credencias de «bom» europeu e credibilizar-se externamente.

Portugal, como um pequeno Estado e dados os limitados recursos administrativos que possuía, teve de procurar mecanismos alternativos para salvaguardar os seus interesses. Nessa medida, apoiou-se no Secretariado do Conselho²¹³ e manteve boas relações com a Comissão. A nível interno procurou fazer uma coordenação interministerial e uma preparação adequada²¹⁴. Por outro lado, procurou escolher prioridades que fossem importantes para a política doméstica, e que constassem da agenda política europeia imediata.

Se por um lado os pequenos Estados têm poucos recursos, por outro lado, tendem consequentemente a não ter um estilo de liderança/negociação coercivo, e por isso mais consensual. A política externa destes Estados tem uma prioridade elevada. Porém, estes têm menos interesses a defender, o que pode facilitar uma negociação efetiva. Por outro lado, têm mais dificuldades administrativas, tendo de coordenar as suas ações com os grandes Estados, a Comissão e o Secretariado.

²¹³ O Secretariado do Conselho é também um elemento importante enquanto «memória histórica» do Conselho e elemento neutro no âmbito das atividades da Presidência do Conselho, sendo que as propostas são melhor aceites pelos restantes Estados-membros se houver intervenção deste órgão.

²¹⁴ Ver para mais detalhes acerca da coordenação e da preparação da Presidência: (MNE, 1988b).

Nessa medida, os pequenos ou novos Estados, como Portugal, procuram políticas específicas, em que podem desenvolver um papel profícuo para si e para a União, para ganharem autoridade moral. É nesta medida, que devemos entender as razões de Portugal ter desempenhado um papel discreto na Presidência de 1992, e definido prioridades, sobretudo no plano económico e em virtude de exigências internas.

Os pequenos Estados têm desvantagens estruturais em quase todas as dimensões, dessa forma, tentam negociar com base numa autoridade moral, assente em estratégias de defesa dos interesses da União. Portugal desenvolveu este comportamento ao definir prioridades da Presidência que eram temas centrais das Comunidades.

De acordo com Panke (2008, pp. 10 e 19), os pequenos Estados podem também *aproveitar* a Presidência para destacar problemas do dia-a-dia específicos do seu país, para poder ter um *dossier* ao nível da Presidência focado na política doméstica, e dessa forma ganhar autoridade institucional e acomodar as suas preocupações internas. Estes recorrem ao exercício da Presidência, uma vez que lhe confere autoridade moral institucional para prosseguir os seus interesses. Ficaram demonstradas estas circunstâncias de forma evidente no âmbito da Presidência portuguesa em 1992, nomeadamente nas questões de natureza económica (prioridade dada ao Pacote Delors II e ao Mercado Interno).

Como afirmamos anteriormente, o diálogo teórico entre as diferentes abordagens, bem como a sua complementaridade, faculta-nos uma maior compreensão e explicação da Presidência portuguesa de 1992, mais do que cada uma das teorias individualmente. A complementaridade é superior em termos teóricos e de verificação empírica, mais do que o mero debate binário das perspetivas. Ambas as correntes são-nos úteis na compreensão e explicação da Presidência, porque alguns elementos são explicáveis e compreensíveis por uma corrente e não por outra. Sendo a complementaridade entre ambas, não apenas vantajosa, mas fundamental.

Podemos afirmar que ambas as abordagens se complementam na explicação da Presidência portuguesa do Conselho em 1992. O cumprimento da norma, as preocupações da reputação, são elementos essenciais da abordagem sociológica. Todavia, estes preceitos têm outros objetivos exógenos e a longo prazo, como defendem os racionalistas.

As instituições no exercício desta Presidência também foram importantes, como salientam os institucionalistas. Por outro lado, o recurso ao institucionalismo pode-nos ainda ajudar a compreender e complementar alguns aspetos da Presidência. Segundo esta corrente a Presidência enquanto instituição constrange ou estimula que um determinado país quando

assume o cargo prossegua os seus objetivos políticos e exerça a liderança no plano institucional da União. Através da instituição Presidência, Portugal iniciou um novo ciclo da sua política externa europeia e esta permitiu-lhe também demonstrar que era um parceiro credível.

As regras que as instituições possuem tanto podem restringir o comportamento, na medida em que esta não tem um poder discricionário, mas também contribuiu para o sucesso da Presidência, obrigando-a a ser mais eficiente. No caso português, contribuiu para o sucesso.

5.5. Acerca dos resultados, marcas e (in)sucessos da Presidência

De acordo com os critérios de avaliação das Presidências de Kirchner (1992, pp. 86-87) podemos considerar, a primeira Presidência portuguesa de 1992, como uma Presidência parcialmente «boa»:

- 1- devido às suas capacidades de gestão, ao bom funcionamento das reuniões/encontros. Porém, não fez inovações no campo institucional;
- 2- a seleção de prioridades políticas, receberam um amplo apoio pelos outros Estados-membros e as instituições comunitárias, uma vez que foram selecionadas prioridades que constavam da agenda europeia;
- 3- a prática de um bom exercício presidencial, ficou demonstrado no grau com foi visto enquanto «*honest broker*» ou como construtor de coligações. Todavia, não foi possível chegar a um acordo no âmbito das suas principais prioridades (Pacote Delors II e *Uruguay Round*);
- 4- a extensão e a forma como as questões difíceis foram resolvidas, nomeadamente o conflito na Europa de Leste e o «não» dinamarquês ao Tratado, levou a Presidência a ter de desenvolver negociações a nível interno;
- 5- o estilo presidencial com que os objetivos foram representados nas outras instituições das Comunidades e a reputação destas foi promovida com respeito por países terceiros. Condição esta confirmada parcialmente, uma vez que a reputação das Comunidades neste período foi posta em causa, pela fragilidade da sua ação externa e dificuldade interna em aprovar o Tratado.

Podemos considerar a Presidência como eficiente e que obteve sucesso, na medida em que foi capaz de fazer um conjunto de sacrifícios, e atingir o seu principal objetivo: desenvolver de forma eficiente as tarefas de organização, coordenação e gestão das atividades do Conselho.

Embora faltem alguns elementos, segundo a classificação de Kirchner (1992, p. 109), para a qualificarmos de sucesso, nomeadamente, não ter desenvolvido uma liderança efetiva e marcante e não ter estabelecido uma cooperação consistente com o Parlamento.

Também de acordo com os critérios de Schout (1998, p. 5) podemos afirmar que em virtude do exercício da imparcialidade, da gestão eficiente das reuniões, da prestação de uma agenda atraente, eficiente, mas não irritante que ia ao encontro dos interesses dos seus parceiros, estivemos perante uma Presidência exercida de forma «profissional», eficiente, e que alcançou sucesso, por ter atingido o seu objetivo fundamental. Porém, segundo os critérios deste autor, a forma como defendeu os interesses nacionais, a gestão de crises, e na forma como contribuiu para o processo de integração europeia, não foram sempre evidentes, logo não pode ser classificada como de sucesso total.

Segundo Bunse (2009, pp. 67-69), a Presidência possuía um ambiente de liderança desfavorável, ou seja, tinha problemas económicos e sociais a nível interno, tendo conduzido a mesma com um baixo grau de influência. Contudo, contribuiu para um elevado grau de influência, o facto de haver uma heterogeneidade de pontos de vista altos no Conselho e uma intensidade das preferências baixo. Com efeito, o país construiu ligações de forma a favorecerem o seu ponto de vista, tendo a Presidência mobilizado o apoio dos outros atores.

Outro elemento importante para o sucesso foi o recurso ao apoio do Secretariado do Conselho, a qual, podemos dizer que a Presidência, teve um elevado grau de influência, na classificação de Bunse (2009, pp. 69-70), dado que o país preparou bem as suas prioridades, legitimadas ao nível das Comunidades, assegurou eficientes coordenações domésticas, e teve capacidade para explorar as vantagens informacionais através do uso extensivo do Secretariado do Conselho.

De acordo com a teoria intergovernamental e segundo Panke (2008, p. 22), os Estados como Portugal durante a Presidência de 1992, para obterem sucesso nos resultados procuram formar políticas através da(o):

- definição das suas prioridades/agenda, tendo em conta uma coordenação regional e as diferentes fases do processo de tomada de decisão, de forma a que estas respondessem aos interesses domésticos de todos os governos e a haver uma elevada coerência interna entre o grupo. Foi nessa medida que o país elegeu as matérias económicas como prioritárias;

- desenvolvimento de «parcerias estratégicas», a qual procurou coordenar (mas não definir) posições e as diferentes fases do processo de tomada de decisão, quando os interesses domésticos entre os pequenos e grandes Estados eram similares. Verificou-se sobretudo no âmbito da crise no Leste Europeu e do «não» dinamarquês. Portugal procurou também acompanhar as Presidências anteriores para seguir alguns *dossiers* e os procedimentos administrativos e de organização;
- mediação imparcial («*honest brokerage*»), quando solicitado, sem que fosse possível afetar a sua reputação como um mediador imparcial. Verificaram-se estas circunstâncias nos casos referidos no ponto anterior e nas negociações do *Uruguay Round*;
- forma como conseguiu que os seus interesses fossem disfarçados como interesses europeus e conseguiu porque eram temas que já vinham a ser debatidos na agenda europeia (Pacote Delors II e o Mercado Interno).

Diana Panke (2008, p. 22), recorreu também ao institucionalismo supranacional, a qual procuramos aplicar, quando possível, ao caso da Presidência portuguesa de 1992, segundo a qual os Estados para obterem sucesso nos resultados procuram formar políticas através de: contactos com a Comissão Europeia; uma mediação imparcial («*honest brokerage*»). A Presidência portuguesa conseguiu com que os seus interesses tenham sido disfarçados como interesses europeus²¹⁵.

De acordo com a terminologia de Elgström (2003b, pp. 7-8), podemos verificar que a Presidência portuguesa de 1992 teve uma boa performance administrativa, mas sem dar ênfase a um papel político ativo para tentar influenciar e definir a agenda. Já segundo o esquema de Bunse (2009, p. 72)²¹⁶, a Presidência portuguesa pode ser considerada de sucesso, uma vez que atendendo às circunstâncias específicas do país, e aos resultados políticos alcançados, estes satisfizeram as preferências nacionais dentro de uma cultura para o consenso.

Assim, podemos afirmar que teve sucesso na maior parte das prioridades programadas e nos *dossiers* em que se viu envolvido. Contudo, em alguns *dossiers* como o Pacote Delors II, as negociações do *Uruguay Round* e as relativas à aprovação do TUE, bem como na Agricultura, foram *dossiers* em que não se obteve um resultado concreto, logo desprovidos de sucesso.

²¹⁵ Os preceitos desta autora no âmbito da Presidência portuguesa de 1992, são de difícil aplicação, uma vez que as prioridades e objetivos desta fogem ao padrão habitual.

²¹⁶ Ver: (Anexo A).

Torna-se difícil, em parte, concluir se a Presidência teve sucesso, porque do ponto de vista teórico, o sucesso é, por norma avaliado, em função da capacidade de liderança e de influência da agenda política europeia. Nesse sentido, afigura-se complicado avaliar a Presidência, uma vez que esta não se enquadra nestes parâmetros, dado não ter sido objetivo da mesma liderar ou influenciar a agenda política europeia.

Consideramos que a melhor forma de avaliar o sucesso de uma Presidência é quando estas conseguem desenvolver de forma eficiente todas as suas funções, exercidas de acordo com uma (im)parcialidade razoável, consciente e pensada. Mas o que distingue de forma evidente as Presidências de sucesso são três elementos: defesa/salvaguarda dos interesses nacionais; aproveitamento da oportunidade da Presidência para liderar a UE, e contributo para o desenvolvimento do processo de integração europeia. Estes dois últimos elementos não se verificaram, nem eram objetivos da Presidência. Porém, para que houvesse sucesso teve de haver uma preparação adequada, elemento-chave para que o mesmo se verifique segundo Bunse (2009, p. 67).

A primeira Presidência portuguesa, em 1992, é um caso, em parte, invulgar dado que os seus objetivos limitaram-se às responsabilidades da Presidência, através de uma organização e gestão eficiente das atividades diárias. Nessa medida, poderíamos dizer que teve sucesso, dado que cumpriu os seus objetivos, apesar destes não serem ambiciosos e *fugirem* ao pensamento cartesiano de avaliação do sucesso da Presidência.

Podemos dizer que Portugal obteve sucesso na medida em que alcançou os resultados políticos pretendidos, ou seja, satisfez as suas preferências nacionais dentro de uma cultura do consenso, na linguagem de Bunse (2009, p. 72), apesar de não seguir todos os passos apresentados no seu esquema.

A primeira Presidência ficou marcada pelas questões do II Pacote Delors, do Mercado Interno, do alargamento e do *Urugui Round*. Os *dossiers* que teve de lidar de cariz mais político foram o processo de ratificação do Tratado de Maastricht e a questão dos Balcãs Ocidentais. Mas mais do que os temas tratados com interesse nacional ou as áreas regionais que mereceram mais atenção. A grande marca desta Presidência foi a forma e o sucesso como conseguiu organizar e conduzir os trabalhos da Presidência, dado tratar-se de um pequeno Estado, que ocupou o cargo pela primeira vez, e que recentemente tinha aderido às Comunidades Europeias.

Capítulo II – A Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia – 2000

1. Enquadramento, contexto e antecedentes

Portugal assume a Presidência do Conselho da UE pela segunda vez com uma «determinação consciente», como intitula o artigo sobre a Presidência portuguesa de 2000 de Geoffrey Edwards e Georg Wiessala (2001). Oito anos após a primeira experiência na Presidência, o país reassume o cargo, com mais experiência, mas acima de tudo, com outra atitude perante as questões europeias, o que acaba por se refletir inequivocamente neste segundo exercício presidencial²¹⁷.

Portugal foi o primeiro Estado-membro a assumir a Presidência no novo milénio. Inerentemente a estas circunstâncias, herdou uma agenda considerável e diversa, que vinha dos Conselhos Europeus anteriores. No entanto, não geriu apenas o movimento dos numerosos *dossiers* altamente significativos, mas deixou também a sua marca durante o semestre (Edwards and Wiessala, 2001, p. 43).

O sucesso de uma Presidência não é apenas a sua preparação minuciosa, mas como referiu Alexander Stubb (2000, p. 50), então membro da Representação Permanente da Finlândia na UE em 1999, «thorough preparation is obviously importante, but it is not litmus test for a sucessful Presidency. The final verdict is always based on how the Presidency was run, what it achieved and how it was perceived».

O contexto da Presidência portuguesa foi moldado pela preparação da UE para o alargamento. Um aspeto que se tornaria então importante foi o novo capítulo sobre o emprego, que definia claramente o fundamento legal para a estratégia europeia para o emprego (Magone, no prelo).

A Presidência portuguesa decorreu num contexto institucional renovado, à entrada em funções de um Parlamento Europeu recentemente eleito e reforçado, e de uma Comissão nova e reestruturada, e na sequência de uma crise institucional, que levou à demissão coletiva desta última. A nova Comissão iniciou o seu mandato com o início da Presidência portuguesa. Foi neste contexto institucional com caraterísticas conjunturais particulares²¹⁸, com componentes

²¹⁷ Ver acerca da posição de Portugal perante as questões europeias (1992-2000): (MNE, 1993; MNE, 1994; MNE, 1995; MNE, 1996a; MNE, 1997; MNE, 1998; MNE, 1999; MNE, 2000a; MNE, 2002).

²¹⁸ Portugal assume a Presidência num contexto europeu marcado pelos problemas relativos à Comissão, acusada de uma liderança fraca. Por outro lado, estava-se no rescaldo da guerra do Kosovo em 1999, um importante fator que afetou a UE, sobretudo dada a necessidade de falar a uma só voz no plano externo (Magone, no prelo).

inovadoras em matéria de representação externa e de segurança e defesa (MNE, 20002, pp. 11, 27-28), que Portugal assumiu o cargo.

A nível nacional, o contexto político era estável. O Partido Socialista tinha maioria, conseguida a 10 de outubro de 1999, entrando António Guterres no seu segundo mandato, deixando antever um período de estabilidade durante a Presidência. O seu papel foi ainda reforçado com os resultados eleitorais para o Parlamento Europeu nesse mesmo ano. A economia estava numa fase de crescimento desde 1996, só começando o declínio a partir do segundo semestre de 2001, assim a Presidência foi exercida numa fase de crescimento económico (Magone, no prelo). Estavam desta forma criadas as condições para o sucesso da Presidência, pois são consideradas fundamentais a estabilidade política e a prosperidade económica (Magone, *et. al.*, 2012, p. 19)²¹⁹.

Dentro dos objetivos mínimos que vinham definidos de fora, no decorrer da Presidência finlandesa, constavam as questões da política de segurança e defesa, a abertura do acesso às negociações com o «Helsinki Six», que continuava também com outros candidatos, e a abertura formal da CIG, a 14 de fevereiro de 2000 (Edwards and Wiessala, 2001, p. 43).

2. Preparação, Organização e Estruturas da Presidência

Algumas lições foram retiradas da primeira Presidência portuguesa, em 1992, tendo a sua preparação começado em 1998, bem como do pessoal empenhado. Porém, as estruturas afetas à Presidência foram praticamente as mesmas, sendo a simplicidade e a continuidade enfatizada nas estruturas decisórias. O modelo português de coordenação era bastante simples e altamente centralizado, com baixos níveis de entrada e limitadas restrições do Parlamento, grupos de interesse e instituições subnacionais²²⁰. Um dos aspetos positivos da coordenação política da UE em Portugal era a estabilidade do quadro político (Magone, no prelo).

Recorrendo a um estudo de José Magone (no prelo), a representação portuguesa (REPER)²²¹ tendia a seguir quatro padrões identificados por Jeffrey Lewis (1998, pp. 490-491), que foram de extrema importância para a Presidência: «departing from recommendations and

²¹⁹ Após 2000, assistimos a um retorno a uma posição pragmática, com Portugal a utilizar os instrumentos da integração europeia de forma a potenciar o seu papel externo, num equilíbrio entre custos e benefícios da presença no seio da UE (Teixeira, 2014). Portugal foi um dos países mais pró-europeus da União, antes e durante a Presidência portuguesa. Estas condições, estão também mais ou menos dependentes da estabilidade política e do crescimento económico (Magone, no prelo).

²²⁰ Ver acerca da estrutura da Presidência: (MNE, 1999; MNE, 2000a; MNE, 2000c; MNE, 2002).

²²¹ Estes também são socializados ao longo do tempo, conhecendo melhor a posição dos outros Estados e os mecanismos europeus.

making “recommendations”; the national capital signals that a margin for manoeuvring exists; There is a political need to minimize confrontation²²²; the national capital cannot make up its mind». Este autor salienta também que «the presidency has a very important function for a small country like Portugal, because it allows the country to lead the internal and external agenda of the European Union for a semester» (Magone, no prelo).

Embora a Presidência portuguesa fosse considerada transitória, o governo português foi bastante ambicioso ao colocar mais ênfase numas questões do que noutras. O Programa da Presidência foi negociado no seio da *Troika* e com a Comissão. Dessa forma, não havia muito espaço para as preferências nacionais, pelo menos do ponto de vista formal, uma vez que esta devia ser neutra em relação a todo o programa acordado com a UE. No entanto, após aprovado o país que detém a Presidência pode seleccionar as áreas que pretende enfatizar, como se verifica pela análise das conclusões, onde se constata que certas temáticas tiveram o seu epílogo e outras foram geridas e passaram para a Presidência seguinte (Magone, no prelo).

Neste raciocínio, a maioria dos temas «apadrinhados» por nós transitaram das Presidências anteriores, como seja, a CIG. Portugal abriu a CIG, onde foi definida a agenda final e isolados os pontos sem consenso, contudo, apenas foi completado durante a Presidência francesa, em Nice, em dezembro de 2000 (Edwards and Wiessala, 2001, p. 43)²²³.

A Presidência portuguesa foi dirigida pelo Primeiro-ministro, em perfeita coordenação com o MNE, através de uma abordagem e gestão, durante o tempo do seu exercício, de forma profundamente ambiciosa e energética²²⁴. Como se verificou logo na apresentação do Programa da Presidência no Parlamento Europeu, pelo então MNE, Jaime Gama: «if we cannot make efficient and convincing use of the means we have at our disposal, in other words of the Europe we have already succeeded in building, then clearly we shall never be able to rely on the willingness of our fellow-citizen to accept the construction of “more Europe”» (Apud. Edwards and Wiessala, 2001, pp. 43-44).

Todavia, a fraqueza da Comissão e da posição de Romano Prodi, levou a Presidência portuguesa a ser mais proactiva e ambiciosa (Magone, no prelo), como se verifica da importância atribuída por Jaime Gama (2002, p. 291) «a Presidência portuguesa da União Europeia, desde sempre, constituiu uma prioridade da política externa portuguesa».

²²² «For Portugal, the general approach has been to achieve consensus. The avoidance of confrontation has been Portugal’s standard pattern. As a small state, the Portuguese public administration acting through RERER prefers to reach compromises rather than to be proactive in bringing new issues to the Council» (Magone, no prelo).

²²³ Veio mesmo a revelar-se a tarefa mais difícil de desenvolver por parte da Presidência; bem como na parte final a situação da Áustria.

²²⁴ A Presidência portuguesa de 2000, era designada como uma mera transição para a Presidência francesa.

O sucesso que a questão de Timor-Leste representou para a política externa portuguesa, e da utilidade que a UE e a PESC representaram enquanto *instrumento* para a defesa da questão timorense. Foram experiências, que serviram de móbil para a atuação de Portugal que iria encarar a segunda Presidência, como mais uma oportunidade de participação nas questões centrais da UE, e de valorização da sua política externa. Nessa medida, como refere Francisco Seixas da Costa (2000, p. 216), iríamos «projetar os interesses do nosso relacionamento bilateral, nos interesses daquilo que é a leitura que a União Europeia ou que da União Europeia é feita por esses países».

Antes do início da Presidência, Francisco Seixas da Costa (2000), afirmou que se colocavam alguns desafios. Nomeadamente, a eventual mudança do Comité Político para um Comité de Segurança e Defesa a ocorrer na segunda fase da CIG. Pela primeira vez durante uma Presidência inteira, iria ocorrer o trabalho efetivo do Alto Representante para PESC, nomeadamente em articulação plena e concreta com o novo Comissário para as Relações Externas, e assente no novo modelo da *Troika*.

Durante a Presidência teve de lidar com quatro Estratégias Comuns da UE para diferentes regiões/países. A primeira foi sobre a Rússia, para a qual já tinha sido feito o primeiro plano de ação, mas o segundo coube a Portugal desenvolvê-lo. Outra para a Ucrânia, que foi aprovada em Helsínquia e cujo plano de ação coube à Presidência portuguesa. Teve também uma para o Mediterrâneo que foi concluída durante a Presidência portuguesa. Por fim, em relação aos Balcãs, que na época estava em estudo, e onde poderia existir a possibilidade de ser completada durante a Presidência portuguesa (Costa, 2000; MNE, 2002, p. 15).

Esta Presidência iria significar «continuidade e mudança». Continuidade em relação ao processo de aprendizagem e socialização; e mudança no que respeita à diversificação da participação na definição da política europeia, em função da agenda do alargamento e do quadro de mudança institucional (Koukis, 2001).

Se na primeira Presidência portuguesa das Comunidades Europeias ainda se estava numa fase de criação da PESC. Na segunda Presidência em 2000, nesta temática, foi sobretudo preenchida com as questões de segurança e defesa, ou seja, os desenvolvimentos no âmbito da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), a parte mais complexa e sensível, que está em causa a soberania dos Estados, numa área que se associa com a sua própria sobrevivência.

3. Programa, Prioridades e Objetivos da Presidência²²⁵

A Presidência Portuguesa da UE em 2000, concentrou a sua atenção e definiu seis áreas prioritárias: Alargamento; Reforma das Instituições; Emprego, Reforma Económica e Coesão Social; PESC; Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça; Saúde Pública e Segurança Alimentar (MNE, 2002, p. 11)^{226/227}.

Portugal procurou deixar uma marca na questão do emprego. O então Primeiro-ministro, António Guterres, apresentou iniciativas de novas políticas para o emprego na Europa. De forma a evitar a tradicional dicotomia entre a harmonização europeia e a autonomia nacional, e entre o estado do emprego e a regulação ilimitada (Edwards and Wiessala, 2001, p. 44).

Portugal teve capacidade para alcançar um consenso sobre uma «Estratégia Europeia para o Emprego» mais coordenada e que se tornaria parte integrante da Estratégia de Lisboa (Magone, no prelo). Este enfoque nas questões sociais já tinha sido lançado, embora com diferentes tonalidades, pela Presidência alemã no primeiro semestre em 1999, sendo que as questões sociais faziam parte das suas prioridades, nomeadamente o combate ao emprego a nível europeu (Maurer, 2000, pp. 44-46). Portugal «procurou dar um impulso ao mais alto nível no sentido de redefinir a estratégia europeia para garantir uma configuração das políticas de crescimento, da competitividade e de emprego, à luz dos desafios abertos pela globalização, das mudanças tecnológicas e dos novos riscos de exclusão social» (MNE, 2002, p. 15).

Porém, o tempo não permitiu finalizar a agenda de Helsínquia²²⁸ e passaram para a Presidência portuguesa, que também teve a opção de propor temas adicionais para a CIG, que foi acordado levar a cabo (Stubb, 2000, p. 51). Portugal recupera assim uma prioridade da Presidência alemã de 1999, e um tema que estava na ordem do dia da agenda europeia. É neste sentido que se veio a realizar, a 23-24 de março, o Conselho Europeu Extraordinário de Lisboa dedicado ao «emprego, reforma económica e coesão social – para uma Europa da inovação e do conhecimento», em que simultaneamente se reflete a extensão e a ambição (Edwards and Wiessala, 2001, p. 44).

Esta discussão já tinha sido traçada no passado na Estratégia Europeia do Emprego, originalmente pelo *White Paper* de Delors em 1993, e retomada mais tarde no Conselho

²²⁵ Ver quadro síntese das prioridades e medidas «bandeira» das Presidências portuguesas: (Anexo B).

²²⁶ Ver também: (MNE, 2000b).

²²⁷ Em termos áreas temáticas gerais, questões como o alargamento, o Mercado Interno foram questões que estiveram sempre nas prioridades das Presidências.

²²⁸ Por exemplo, a redistribuição do peso dos votos no Conselho, a composição da Comissão, a votação por maioria qualificada e outros temas institucionais relacionados com o alargamento e a implementação do Tratado de Amesterdão (Stubb, 2000, pp. 50-51).

Europeu Extraordinário do Luxemburgo em 1997, a qual o Conselho de Lisboa alargou a agenda para integrar temas como as novas tecnologias, a sociedade da informação, o «e-Comércio», e a economia do conhecimento (Edwards and Wiessala, 2001, p. 44)²²⁹.

O Conselho também viu esta, mais como um marco na definição do novo método aberto de coordenação²³⁰ no cômputo do processo de tomada de decisão nesta área (Ferrera, Hemerijck and Rhodes, 2000), com objetivos como a criação de 20 milhões de empregos numa década. Os chefes de Estado e Governo retificaram estes objetivos mais tarde no encontro de Santa Maria da Feira em junho (Edwards and Wiessala, 2001, p. 44).

Os objetivos mais importantes da Presidência portuguesa iriam andar em torno do emprego, da reforma económica e das questões sociais, que veio a dar origem à Estratégia de Lisboa.

Dentro destas áreas segundo o então Diretor-geral de Assuntos Comunitários, «a mais relevante foi sem dúvida a respeitante ao emprego, reforma económica e coesão social» (Carvalho, 2000, p. 14). O Mercado Interno tal como na anterior Presidência continuou a ser uma prioridade, continuando assim as questões económicas a permanecer no centro das prioridades portuguesas e europeias. Embora as matérias políticas e de ação externa tenham ganho uma relevância maior comparativamente com a Presidência de 1992.

Estes seriam os temas de «natureza mais prioritária», porém, o trabalho da Presidência estendia-se a um conjunto variado de áreas setoriais. Em todos estes domínios, Portugal procurou definir uma linha de continuidade com aquelas que eram as tarefas que lhe competiam na sequência de anteriores exercícios, embora tentando sempre marcar uma nota de leitura própria, muitas vezes com iniciativas específicas e inovadoras (MNE, 2002, pp. 11-12).

Por outro lado, «no quadro dos vários níveis e das várias formações do Conselho, Portugal geriu um exigente quadro de responsabilidades e expectativas, não se limitando apenas a prosseguir, numa linha de continuidade, as tarefas decorrentes dos exercícios anteriores, mas introduzindo uma abordagem caracterizada por iniciativas específicas e inovadoras» (MNE, 2002, p. 27), como foram por exemplo, a questão do Emprego e a Estratégia Comum para o Mediterrâneo.

²²⁹ Esta era uma área importante para Portugal dado a sua importância para o sucesso da implementação da terceira fase da UEM. Devemos ter em conta que na altura a economia alemã e francesa estavam em profunda recessão, com elevados níveis de desemprego. A perspetiva de Portugal previa a integração de diferentes elementos, a fim de conseguir um valor agregado (Magone, no prelo). O emprego, a reforma económica e as políticas de coesão foram das maiores prioridades da Presidência, por vezes enquadradas noutras políticas ou *dossiers* mais latos ou que constavam da agenda da União.

²³⁰ Ver a título de exemplo sobre este assunto os artigos publicados da revista *Europa Novas Fronteiras*, n.º 8/9 (2001), nomeadamente: (Rodrigues, 2001; Teló, 2001).

De acordo com os documentos oficiais, «num saldo global, se hoje se fizer uma avaliação entre aquilo a que a Presidência se havia proposto e os resultados efetivamente conseguidos pode-se ter uma noção mais exata do trabalho realizado. E, em particular, facilmente se pode concluir que o Programa de trabalhos foi amplamente cumprido, quando não frequentemente excedido em alguns setores» (MNE, 2002, p. 12).

No que respeita ao alargamento, a Presidência portuguesa prosseguiu, com grande empenhamento, as negociações de adesão que, desde 1998, tinham vindo a ser empreendidas com Chipre, Eslovénia, Estónia, Hungria, Polónia e a República Checa. Com estes países, a Presidência abriu todos os capítulos negociais – com a natural exceção das «Instituições» e «Diversos», e encerrou um importante número de *dossiers*²³¹. Foram também iniciadas, de forma diferenciadas, e encerrados vários capítulos das negociações com a Bulgária, Eslováquia, a Letónia, a Lituânia, Malta e a Roménia. Em ambos os casos, segundo a posição oficial, o ritmo negocial seguido na Presidência portuguesa não teve paralelo em qualquer das anteriores Presidências, o que é de registar, em particular, dada a dificuldade crescente dos capítulos negociais em análise (MNE, 2002, pp. 12-13).

No entanto, quem iniciou as negociações para a adesão à UE foi-lhe concedido «o estatuto de candidato» a uma futura adesão à União, estabeleceu-se igualmente uma estratégia de pré-adesão e com a realização de um Conselho de Associação, que não tinha lugar há vários anos (MNE, 2002, p. 13).

A Presidência portuguesa definiu um programa diferenciado, de acordo com os méritos individuais de cada candidato, sendo assim possível lançar negociações concretas com estes seis candidatos nos capítulos seguintes: Educação e Formação, Ciência e Investigação, Pequenas e Médias Empresas, Relações Externas e PESC, acrescido do lançamento de negociações noutros capítulos. Para obter sucesso nos resultados supra referidos com estes candidatos, a Presidência portuguesa organizou duas rondas de conferências ao nível dos delegados suplentes e duas outras ao nível ministerial (MNE, 2002, pp. 64-65).

A questão de Chipre foi um problema, embora a Presidência portuguesa se tenha empenhado para criar uma situação de compromisso (Mathias, 2000. Apud. Magone, no prelo). Portugal trabalhou na construção de um compromisso e acompanhamento das negociações intraprioritárias de forma indireta, no âmbito das suas funções de mediador.

²³¹ Capítulo da PESC com todos os candidatos; Direito das Sociedades com Chipre, Estónia e a Eslovénia; a Política Social com Chipre; Pescas com Chipre e a Estónia; Relações Externas com a Estónia e a República Checa; a União Aduaneira com a República Checa; Livre Circulação de Capitais com a Estónia; Controlo Financeiro com a Hungria, Eslovénia, Chipre e a Polónia; e os capítulos das Telecomunicações e Tecnologias da Informação e Política industrial com a Hungria (MNE, 2002, pp. 63-64). Ver para mais detalhes: (MNE, 2002, pp. 63-74).

Em relação à reforma das instituições, Portugal procurou desde o início definir a vontade comum dos Estados-membros relativamente às questões centrais referidas na agenda da CIG. Os temas principais a ser tratados sobre a Presidência portuguesa, entre outros, foram a dimensão e a composição da Comissão, e a ponderação de votos no Conselho e a extensão da maioria qualificada (MNE, 2002, pp. 13-14).

A Presidência portuguesa elaborou um relatório apresentado no Conselho Europeu da Feira, em junho, onde se traçavam as linhas tendenciais onde foi possível elencar soluções finais e onde se expressaram os parâmetros políticos que lhe iam servir de base. Incluiu ainda neste relatório um conjunto de sugestões de texto para uma futura alteração dos tratados (MNE, 2002, p. 14).

Por proposta portuguesa, a CIG passará a analisar, no futuro o tema das «cooperações reforçadas», que passou a constituir um novo elemento da agenda. Portugal, além de acrescentar este tema às discussões, propôs também as questões relacionadas com a adaptação ao alargamento das instituições europeias (MNE, 2002, p. 14).

A Presidência e o Secretariado do Conselho durante a CIG foram dois atores chave. Em teoria, a Presidência prevê as linhas de orientação política e o Secretariado do Conselho assiste. Na prática, o relacionamento é muito mais fluido. Em alguns temas a Presidência assume a condução e, noutros, o Secretariado do Conselho define a agenda. Pode claramente haver conflitos acerca da condução no equilíbrio entre as instituições. Porém, depende das relações pessoais e de *expertise*, mas a experiência mostrou que as Presidências mais eficientes são aquelas em que trabalham, como equipa, com o Secretariado do Conselho (Gray and Stubb, 2001, p. 6).

É impossível quantificar a influência dos Estados-membros nas CIG. Sabemos que os Estados grandes têm certamente mais meios políticos, interesses mais extensos e um aparelho administrativo maior com melhores capacidades para negociar. Os pequenos Estados-membros tendem a ser mais flexíveis nas suas abordagens, mas no entanto, podem ser mais eficientes, no prosseguimento de compromissos (Gray and Stubb, 2001, p. 7).

A fim de resolver as questões institucionais que ficaram pendentes em Amesterdão, deveriam ser solucionadas antes do alargamento. O Conselho Europeu de Colónia em junho de 1999, confirmou a intenção de convocar no início do ano de 2000 uma CIG. Solicitou assim, à então futura Presidência finlandesa que elaborasse, sob a sua responsabilidade, um relatório e com possíveis soluções para aquelas questões (MNE, 2002, p. 47).

Na sequência das Conclusões de Colónia e à luz do relatório da Presidência, a CIG devia analisar a dimensão e a composição da Comissão, a ponderação de votos no Conselho e o possível alargamento das votações por maioria qualificada no Conselho, bem como outras alterações aos Tratados, relativas às instituições europeias, que se revelassem necessárias no âmbito das questões atrás referidas e em aplicação do Tratado de Amesterdão (MNE, 2002, p. 47).

No seguimento das Conclusões do Conselho Europeu de Helsínquia, em matéria de reforma dos métodos de trabalho, a Presidência portuguesa implementou também a execução das medidas necessárias para a futura aplicação do novo quadro regulador, nomeadamente no que respeita à simplificação dos compromissos externos e à redução do número de formações do Conselhos, que passariam de 22 para 16 (MNE, 2002, p. 14).

De acordo com o Conselho Europeu de Helsínquia a Presidência portuguesa podia propor temas adicionais. O debate acerca da dimensão da agenda focou-se num único assunto, flexibilidade. A agenda permaneceu aberta dada a persistência dos países do Benelux, Itália e Comissão. A França e a Alemanha não pretendiam incluir a flexibilidade nas negociações (Gray and Stubb, 2001, p. 9).

A Presidência portuguesa veio estabilizar a agenda. Embora uma das tarefas que teve maior dificuldade durante o exercício da Presidência foi o de estabilizar o debate acerca da agenda. De acordo com Gray e Stubb (2001, p. 10) «while the issues were to be kept alive, the aim was to defuse the conflict over the agenda and to work out which additional issues could be put on the agenda». Portugal durante o exercício presencial, desenvolveu uma das tarefas primordiais de quem ocupa este cargo. Ou seja, pretendeu definir a agenda da CIG, «mapear» detalhadamente as posições dos Estados-membros e gizar concretamente várias possibilidades de mudanças dos tratados (Gray and Stubb, 2001, pp. 9-10).

A Presidência portuguesa foi arrojada, especialmente com a votação, onde propôs que 39 áreas deviam ser transferidas para votação por maioria qualificada. A Presidência foi também firme em manter a flexibilidade da agenda. Esta foi uma mudança interessante da posição portuguesa desde Amesterdão até durante a Presidência finlandesa, a qual se manteve relutante acerca da flexibilidade. As negociações não podiam avançar num vazio político, a frustração dos países candidatos acerca da demonstração do progresso no acesso às negociações criou uma pressão contra os resultados alcançados nas negociações (Gray and Stubb, 2001, p. 10).

As negociações no âmbito da CIG que daria origem ao Tratado de Nice, foi a tarefa mais difícil da Presidência. A Portugal coube iniciar os trabalhos preparatórios que iriam ser

finalizados no semestre seguinte, pela Presidência francesa. O responsável português pela organização, direção e discussão por desempenhar o papel de «*honest broker*» em Bruxelas foi o então Secretário de Estado dos Assuntos Europeus, Francisco Seixas da Costa²³² (Magone, no prelo)²³³.

O trabalho da comissão preparatória da CIG revelou-se bastante difícil e ficou incompleto devido às posições intergovernamentais de alguns Estados, sobretudo da França, e fraco devido à posição pouco ambiciosa da Comissão. A discussão entre Estados grandes e pequenos continuou a ser um problema até à aprovação do Tratado de Nice. Após a Presidência, a posição da diplomacia de Portugal foi importante para a criação de posições comuns entre os pequenos Estados nas negociações que levaram ao Tratado de Nice. A REPER revelou-se um elemento importante nesta coordenação (Costa, 2001; Magone, no prelo).

Outra das questões difíceis da negociação foi «a cooperação reforçada». No final da negociação, a França queria mudar esta disposição e descomunitarizar esta abordagem da integração europeia. A Presidência portuguesa estava bastante incomodada com a França, dado que esta tentou anular as dez reuniões que estavam previstas para as negociações e o relatório final apresentado ao Conselho Europeu de Santa Maria da Feira, em junho. Esta atitude francesa perante a Presidência portuguesa levou por vezes a conflitos dentro da *Troika* (Costa, 2001; Magone, no prelo).

Por outro lado, a Alemanha e a França usaram a opinião pública para promover as suas visões da UE. A Presidência portuguesa procurou ter uma atitude de equilíbrio entre as duas posições. Como método de trabalho, procurou que fossem aprovadas primeiro as questões menos polémicas, antes de avançar para os temas mais sensíveis, os quais só foi possível no Conselho Europeu de Nice, em 7-8 de dezembro (Costa, 2001; Magone, no prelo).

A Presidência francesa não continuou as negociações tendo por base o relatório da Feira, demonstrando assim ser uma Presidência parcial. Manteve um sistema interno de *cohabitation*. Ficou demonstrado a dificuldade de haver continuidade entre as Presidências, especialmente nas negociações de temas sensíveis (Gray and Stubb, 2001, p. 11).

²³² Ver acerca da estratégia portuguesa de negociação durante a CIG: (Costa, 2001).

²³³ No total, houve dez reuniões que terminavam sempre em conflito entre os Estados-membros. Sobretudo a França, estava a tentar empurrar a agenda para a reafirmação do Estado-nação e contra qualquer supranacionalização dos outros assuntos. Por outro lado, em janeiro, o relatório preliminar da Comissão carecia de ambição das suas propostas. Nesse sentido, os Estados-membros tendiam a promover as posições nacionais em vez de procurarem a comunitarização dos processos de tomada de decisão. Além disso, começou a emergir uma diferença abissal entre os Estados grandes e pequenos na discussão do comité preparatório (Magone, no prelo).

A Presidência portuguesa foi assim incumbida de iniciar os trabalhos e de gerir a primeira fase da CIG, bem como apresentar ao Conselho Europeu de Santa Maria da Feira um relatório sobre os progressos realizados, do qual poderia constar uma proposta de inscrição de novos temas na ordem de trabalhos da CIG (MNE, 2002, pp. 47-48).

No âmbito da CIG podemos perceber que a Comissão e o Parlamento Europeu foram atores periféricos no processo que conduziu ao Tratado de Nice, prevalecendo assim uma abordagem mais intergovernamental do mesmo (Gray and Stubb, 2001, p. 21). Ainda assim, o Parlamento Europeu adquiriu, em parte por iniciativa portuguesa, um papel acrescido em relação às anteriormente realizadas, participando, como observador, em todas as reuniões a nível preparatório (MNE, 2002, p. 48). Já a Comissão foi percebida como inexistente durante as negociações (Gray and Stubb, 2001, p. 19).

Demonstrou-se também que poucos Estados defendiam o método comunitário. Os chefes de Estado e de Governo preferiram mais uma abordagem de continuidade da integração europeia, evoluindo passo a passo, do que a criação total de um novo sistema (Gray and Stubb, 2001, p. 22).

A Presidência portuguesa antecedeu a abertura formal dos trabalhos da CIG, realizada a 14 de fevereiro de 2000, com uma «volta às capitais», com o objetivo de identificar as pretensões e as principais preocupações dos Estados-membros (MNE, 2002, pp. 48-49)²³⁴. Portugal usou assim, um dos instrumentos à disposição da Presidência no âmbito das negociações a «*tour des capitales*», de forma a obter informação privilegiada sobre a posição de cada Estado e para poder estabelecer «pontes» entre as diferentes propostas e assim conseguir alcançar um acordo.

Na linha das conclusões de Helsínquia, a Presidência portuguesa tomou as medidas necessárias para garantir a informação regular dos candidatos, nas instâncias existentes, tendo estes tido a oportunidade de expor os seus pontos de vista sobre as questões em debate. Para o efeito, organizou encontros para a recolha de informação com representantes desses Estados (MNE, 2002, p. 49).

²³⁴A Presidência francesa, apesar dos problemas que colocou à continuação dos trabalhos, também seguiu esta via na preparação do Tratado de Nice: o «*tour des capitales*» pelo Ministro francês para a Europa, Moscovici, e depois pelo Presidente Chirac, e os encontros em Bruxelas designados de «*confessionals*». Foi com base nestes elementos que a Presidência estabeleceu as bases para o compromisso (Gray and Stubb, 2001, p. 12).

A primeira fase das negociações da CIG, sob Presidência portuguesa, foi dedicada aos chamados «*leftovers*» de Amesterdão, a dimensão e composição da Comissão, a ponderação de votos no Conselho e a extensão da votação por maioria qualificada, às eventuais alterações a introduzir nas disposições relativas ao Parlamento Europeu, ao Tribunal de Contas, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões, tendo em vista o alargamento (MNE, 2002, p. 49).

Verificou-se que a lista de temas suscetíveis de virem a ser acrescentados à ordem de trabalhos da CIG, elaborada pela Presidência à luz das pretensões dos Estados-membros e das instituições e órgãos, tal como outras medidas, não reuniam uma maioria clara. Para que as mesmas fossem concluídas em tempo útil, no sentido de permitir a adesão dos novos Estados-membros, impôs uma abordagem prudente, contrária a uma sobrecarga dos trabalhos que pudesse pôr em perigo a data de dezembro de 2000, acordada para o final da CIG (MNE, 2002, pp. 49-50).

Um tema que constava expressamente do mandato de Helsínquia começava porém a ser alvo de particular interesse, a revisão do modelo de «cooperações reforçadas» introduzidas, pelo Tratado de Amesterdão, procurando flexibilizá-las. Porém, apesar de até ao Conselho Europeu da Feira alguns Estados-membros tivessem desejado manter o tratamento desse tema num contexto de discussão informal, não apoiada em documentos da CIG, os debates promovidos pela Presidência permitiram verificar que a grande maioria considerava desejável aprofundá-la, incluindo-o na reforma a realizar (MNE, 2002, p. 50).

A Presidência procurou identificar os critérios orientadores e definir os principais parâmetros das soluções que permitiram aproximar as posições divergentes, tendo em conta o acordado em Amesterdão (MNE, 2002, p. 51).

Em relação à extensão da votação por maioria qualificada, a Presidência portuguesa organizou os trabalhos segundo uma abordagem pragmática e racional, procurando ultrapassar a querela metodológica entre o estabelecimento da maioria qualificada como regra geral, sujeita a exceções segundo regras a definir, e a passagem a maioria qualificada com base numa análise pontual das disposições (MNE, 2002, p. 51).

Para a Presidência portuguesa não constituía um objetivo obter durante o seu mandato um acordo sobre as matérias em questão, dado que estas só seriam resolúveis num quadro de um compromisso global equilibrado. Após 10 reuniões do grupo preparatório e 5 sessões ministeriais, a Presidência portuguesa elaborou o relatório que foi apresentado ao Conselho Europeu da Feira, onde se traçaram as linhas tendenciais que foi possível definir com vista a um

compromisso futuro, expressando os parâmetros políticos que poderiam servir de base nas negociações posteriores (MNE, 2002, pp. 51-52).

Foram identificadas como devendo fazer parte dos trabalhos da CIG, sendo objeto de textos concretos por parte da Presidência, as questões relacionadas com a adaptação ao alargamento das restantes instituições e órgãos da UE, bem como a introdução de uma fase prévia de «alerta precoce» na disposição relativa a medidas a adotar em caso de violação de direitos fundamentais por parte de um Estado-membro (MNE, 2002, p. 52).

No relatório da Presidência portuguesa, para além da referida inclusão de um largo conjunto de sugestões de texto para uma futura alteração dos tratados, e de quadros ilustrativos de possíveis soluções, foi ainda proposto que os trabalhos da CIG passassem a incluir a análise do tema das cooperações reforçadas. O relatório deixou para além disso em aberto a possibilidade de se poder vir a incluir nos trabalhos da CIG, a PESD e a Carta dos Direitos Fundamentais da UE, cuja análise e desenvolvimento decorriam em outros *fora* (MNE, 2002, pp. 52-53).

A Presidência francesa, contrariamente à Presidência portuguesa, desenvolveu os trabalhos através de uma perspetiva exacerbada de defesa dos interesses nacionais. Por norma, os Estados-membros procuram uma solução de equilíbrio entre a defesa dos interesses nacionais e o respeito pelas normas europeias do exercício da Presidência.

Nos temas de eficiência, foi extraordinário o facto de uma vasta maioria de casos não terem sido debatidos com algum detalhe durante a CIG. A Presidência portuguesa e francesa concentraram-se em seis temas principais: tributação; segurança social; asilo, imigração e temas associados; política comercial comum; fundos estruturais e de coesão; e ambiente (Gray and Stubb, 2001, p. 16). No âmbito das negociações da CIG, a Presidência desenvolveu a função de «*honest broker*», no âmbito da mediação e negociação, bem como um papel ativo no seio da função de representação interna.

No contexto das conclusões do Conselho Europeu de Helsínquia, a Presidência portuguesa introduziu algumas melhorias na organização e no desenrolar das reuniões do Conselho de Assuntos Gerais. Posteriormente, tendo em conta as especificidades próprias de cada formação, procedeu-se igualmente à revisão de algumas disposições do Regulamento Interno do Conselho, das quais destacamos as alterações relativas ao papel de coordenação do Conselho de Assuntos Gerais (MNE, 2002, p. 27).

A Presidência portuguesa manteve uma estreita ligação com os diversos *fora* do Parlamento Europeu²³⁵ (MNE, 2002, p. 29). Uma das condições fundamentais para o sucesso de uma Presidência.

Também, antes e durante a Presidência portuguesa, o governo chefiado por António Guterres, tinha uma relação estreita com a Assembleia da República (AR). Outro elemento importante de apoio à Presidência dentro do Parlamento foi a Comissão de Assuntos Europeus, que veio a crescer de importância desde o Tratado de Maastricht. A AR, através desta Comissão, organizou alguns eventos no âmbito e por causa da Presidência (Magone, no prelo).

Por outro lado, manteve fortes relações com as delegações de deputados portugueses no Parlamento Europeu. Manteve igualmente um contato regular com o representante no comité preparatório da CIG, Pedro Bacelar Vasconcelos (Magone, no prelo).

Relativamente a 1992, verificou-se uma maior participação da AR nas questões europeias²³⁶, bem como uma maior ligação com o Parlamento Europeu, nomeadamente com os eurodeputados portugueses.

O Conselho definiu uma melhor coordenação dos processos comunitários anteriormente estabelecidos em Colónia, em Cardiff e no Luxemburgo, definindo um método aberto de coordenação de várias políticas, com calendários e objetivos bem claros e quantificados (MNE, 2002, p. 15). O método aberto de coordenação foi uma das inovações da Presidência. Portugal com a criação deste novo método contribuiu para o desenvolvimento do processo de integração europeia. Elemento considerado fundamental na avaliação do sucesso de uma Presidência.

O então Primeiro-ministro António Guterres (2000, p. 198), referiu que um dos objetivos da Presidência portuguesa era o «aprofundamento da Europa nas diversas facetas da sua União Política e essa é porventura a vocação central da Cimeira Extraordinária de Lisboa e do processo com ela associado (...) e a nossa opção é determinante para que avance em áreas tão relevantes como a nova Política Europeia Comum de Segurança e Defesa, aprofundando e dando credibilidade à Política Externa e de Segurança Comum». Como se pode verificar pelas palavras

²³⁵ O então Primeiro-ministro discursou na sessão plenária por ocasião da preparação do Conselho Europeu de Lisboa e por ocasião do balanço da Presidência portuguesa. Vários membros do Governo compareceram por outro lado, 23 vezes em Plenários, no intuito de participar em 36 debates, e 35 vezes nas diversas Comissões Parlamentares. A Presidência compareceu ainda nas 14 reuniões de delegações interparlamentares realizadas no 1.º semestre. Ao mesmo tempo, a Presidência assegurou a presença permanente no hemiciclo do Parlamento Europeu (MNE, 2002, p. 29).

²³⁶ Apesar de só depois da Lei N.º 43/2006, de 25 de agosto, os governos passarem a debater na AR em sessão plenária as reuniões do Conselho Europeu, as prioridades das Presidências rotativas do Conselho, o Programa de Trabalho da Comissão Europeia e o relatório anual do Governo sobre a participação de Portugal na Construção Europeia (Paulo e Cunha, 2013, p. 192). Ver para mais desenvolvimentos acerca desta temática: (Paulo e Cunha, 2013).

do então Primeiro-ministro português, a vontade em avançar nestas matérias era óbvia, determinante e clara.

De entre as áreas prioritárias da Presidência portuguesa figurava a PESC. Era objetivo de Portugal que a UE acompanhasse e influenciasse as constantes mudanças a nível internacional e os vários cenários internacionais que importava acompanhar e influenciar.

Os temas da PESC durante o ano de 2000 têm naturalmente a ver com o exercício da Presidência do Conselho da UE. O exercício da Presidência portuguesa significou, assegurar, em conjunção com o Secretariado-geral do Conselho, o funcionamento da maquinaria da PESC, das quais destacamos a preparação e condução dos verdadeiros eventos-âncora de cada Presidência (MNE, 2002, p. 182).

No caso português foram: a «semana de Vilamoura» com os países latino-americanos (reuniões ministeriais UE/Grupo do Rio, UE/Mercosul, UE/Grupo de São José e UE/Comunidade Andina); a Cimeira UE/África, a Cimeira UE/Rússia, a Cimeira com os EUA; Cimeira com o Canadá; e a Cimeira UE/Índia. Repare-se que as Cimeiras representam o culminar do trabalho de apuramento de propostas e textos, que envolveu reuniões em diferentes formatos, nomeadamente grupos preparatórios «ad-hoc», endosso por grupos e formações do Conselho e ainda reuniões a nível ministerial (MNE, 2002, p. 182-183).

Portugal comprometeu-se e considerou como um dos objetivos a atingir durante a Presidência dar especial atenção ao reforço da PESC, especialmente através da edificação de uma Política Europeia Comum de Segurança e Defesa²³⁷ (Caldas, 2000). O que constituiu uma referência da mudança da posição portuguesa, de que o projeto europeu seria orientado para uma preocupação eminentemente política (Ferreira-Pereira, 2008b).

No âmbito da Presidência apresentou um relatório sobre o «Reforço da Política Europeia Comum de Segurança e Defesa» (aprovado no Conselho Europeu da Feira), tendo-se constatado que foram registados progressos satisfatórios no cumprimento do mandato de Helsínquia, no que diz respeito aos aspetos militares e civis na gestão de crises. Nomeadamente, foi registado o sucesso na entrada em funções do Comité Político e de Segurança provisório, bem como dos órgãos militares provisórios decididos em Helsínquia (MNE, 2002, pp. 15-16).

Foi também criado o Comité para os Aspetos Civis da Gestão de Crises, na sua primeira reunião identificaram-se as áreas prioritárias para os objetivos específicos para as capacidades da polícia civil e «objetivos concretos» dos instrumentos civis de crise (MNE, 2002, p. 16).

²³⁷ Esta designação de Política Europeia Comum de Segurança e Defesa (PECSO) era corrente nos documentos da Presidência e nas intervenções políticas das autoridades portuguesas na época.

Em relação aos Aspectos Cívicos da Gestão de Crises, a Presidência aceitou o convite do Conselho de Helsínquia para desenvolver trabalhos em todos os aspetos da gestão civil de crises, com vista a reforçar e coordenar melhor os instrumentos de resposta da União e dos Estados-Membros para a gestão não militar de crises, com especial ênfase para a capacidade de reação rápida (MNE, 2002).

Apesar de todas as dificuldades, ontológicas e conjunturais da União, do período que antecedeu e, mesmo durante o decorrer da Presidência, no final podemos afirmar que o trabalho desenvolvido por Portugal permitiu que a União assumisse compromissos e objetivos ambiciosos quanto à sua ação externa e às questões de segurança e defesa (Gama, 2002).

Por outro lado, Jaime Gama (2002, p. 182), afirmou que «estou convicto de que definimos o rumo apropriado. Demonstramos ser possível conjugar o conceito estratégico da NATO com a PCSD (...) cumprimos o mandato do Conselho Europeu de Helsínquia no tocante aos aspetos institucionais desta nova PCSD. Os órgãos provisórios – um Comité Político e de Segurança e um Órgão Militar, ambos interinos – e o núcleo do futuro Estado-Maior Militar entraram já em funções».

Relativamente aos aspetos da gestão militar e não militar das crises, realizaram-se avanços essenciais, em grande parte devido ao empenho de Portugal, nomeadamente na identificação dos acordos apropriados para a participação de países terceiros na gestão militar de crises da UE, bem como dos princípios e modalidades do desenvolvimento das relações UE-NATO (MNE, 2002).

Ainda no cômputo global da Presidência, não poderia deixar de assinalar que uma das marcas e das prioridades de Portugal durante a Presidência da UE de 2000, foram os aspetos relativos à polícia civil e ao aprofundamento do estreitar das relações transatlânticas (MNE, 2000).

Era importante para Portugal criar um contexto positivo para o Alto Representante para a PESC, que iria assumir um cargo novo (Magone, no prelo). Com efeito, segundo João Mira Gomes (2000, p. 31) a Presidência portuguesa de 2000, «constitui a primeira oportunidade para testar em pleno a “nova PESC”». A Presidência portuguesa partilhou com os restantes Estados-membros, a ambição de tornar a PESC mais coerente, eficaz e visível, com a nomeação do «Sr.º PESC»²³⁸.

²³⁸ Tendo para isso desenvolvido uma estreita articulação com ele, que se traduziu logo no início da Presidência, na primeira missão conjunta de uma Presidência e do «Sr.º PESC», através da deslocação de Javier Solana e do então MNE Jaime Gama, em janeiro ao Médio Oriente (Gomes, 2000, p. 31).

Ainda durante a Presidência, Portugal pretendeu promover uma articulação mais estreita entre o triângulo institucional: Presidência do Conselho, Alto Representante e o Comissário para as relações externas. Com efeito, esta articulação visava, sobretudo, aumentar a coordenação e a rapidez de resposta da UE, tendo vindo a desenvolver-se, posteriormente, de forma satisfatória (Gomes, 2000). A tentativa de associar a Comissão aos trabalhos da PESC, já decorria, igualmente, de anteriores posições portuguesas, desde a CIG que conduziria ao Tratado de Maastricht, mas essencialmente desde a CIG 96.

Como referido em fontes oficiais «a Presidência portuguesa entendeu, desde o primeiro momento, dedicar uma atenção muito especial às relações externas da União. Para além de ter desenvolvido um amplo programa de diálogos políticos» (MNE, 2002, p. 20).

O país tinha como objetivo desenvolver durante a Presidência, «o reforço da capacidade de afirmação externa da União» (Gama, 2002, p. 72). Dessa forma além dos legados supracitados, Portugal introduziu institucionalmente as reuniões de ministros trilaterais: UE-Rússia-EUA e organizou a primeira Cimeira UE-África e UE-Índia.

Portugal, no seio da PESC, considerava alguns temas de interesse nacional, nomeadamente a Cimeira UE-África, que se realizou no Cairo, e que veio a instituir um mecanismo de diálogo ao mais alto nível entre os dois continentes, só sendo possível dentro de uma longa série de esforços diplomáticos, levados a cabo sob o impulso de Portugal (MNE, 2002, pp. 183-184)²³⁹.

África situava-se como outro dos objetivos prioritários da Presidência, a realização da Primeira Cimeira UE-África, no Cairo, através de uma iniciativa portuguesa já lançada em 1996, da qual foi adotada uma *Declaração Final* e um *Plano de Ação* que definia as linhas orientadoras futuras da parceria. Em relação a esta, o então MNE afirmou que «atribuo a maior importância à realização e aos resultados» (Gama, 2000, p. 4), da qual viria a ser uma das marcas da Presidência e que permitiu a África ser um parceiro fundamental da UE, com um estatuto semelhante ao da Ásia e da América Latina (MNE, 2002, p. 245).

Portugal assume assim em documento oficial, que tinha alguns temas de interesse nacional, nomeadamente a Cimeira UE-África, como o único caso dentro da PESC, que tinha uma importância elevada. Neste assumiu que era do interesse do país a realização deste evento, deixando para segundo plano, a questão da neutralidade da Presidência. O que evidencia que

²³⁹ As prioridades que Portugal pretendiam que figurassem no Programa da Presidência e nas quais se queria empenhar, foram propostas e começadas a tratar com antecedência, mesmo antes das estruturas da Presidência portuguesa estarem definidas e em funcionamento, como foi a Cimeira UE-África. Ver para mais detalhes: (MNE, 1997; MNE, 1998; MNE, 1999; MNE 2000a; MNE, 2002).

quando um Estado tem interesse num tema, procura desenvolver esforços no exercício da Presidência para o alcançar, deixando para segundo plano algumas normas.

As relações entre a UE e África estiveram centradas, em particular, nas negociações da nova parceria com os países África, Caraíbas e Paífico (ACP) e na preparação e realização da Cimeira UE-África (MNE, 2002, p. 131).

Portugal tinha o maior interesse em fortalecer as relações entre a UE e África, a qual culminou na organização de uma Cimeira entre ambos, que trouxe prestígio para a Presidência portuguesa. Portugal depois de restabelecer as relações com os países africanos de língua portuguesa, criou a CPLP, em 1996, sendo o fortalecimento da relação com estes países uma das principais razões para Portugal se propor a organizar a Cimeira UE-África (Magone, no prelo).

No período em que foi criada a CPLP, em 1996, Portugal propõem também (1997), a realização da Cimeira UE-África. Momento este que constituiu um marco na europeização da política externa portuguesa. Nesse sentido, Portugal procurou dar uma dimensão europeia a África, e colocar este continente na agenda política da UE, uma vez que trazia vantagens também para Portugal²⁴⁰.

Ainda durante a Presidência portuguesa foi finalizada a negociação com os países ACP conducente à assinatura de um novo Acordo de parceria ACP-UE (Acordo de Cotonou), sucessor da Convenção de Lomé, cumprindo-se, assim, um dos objetivos expressos da Presidência portuguesa (MNE, 2002, pp. 133-134).

Uma das prioridades foi acelerar as negociações em curso relativas aos Acordos de Associação com cada um dos parceiros do Mediterrâneo, visando a criação de uma zona de comércio livre até ao ano de 2010; a Estratégia Comum para o Mediterrâneo, a qual foi finalizada a tempo de ser submetida à aprovação do Conselho Europeu da Feira, pretendia traduzir a visão da UE para o Mediterrâneo (Gama, 2002).

Como destacou em relação a África o então MNE, Jaime Gama (2002, p. 294), «Portugal é, no contexto internacional, um país sempre determinado a trazer as questões africanas para os grandes centros de debate e de decisão. O compromisso para com o continente africano é e continuará a ser uma das prioridades centrais da política externa nacional», sendo nesta matéria Portugal o motor da política externa da UE.

²⁴⁰ O Conselho Europeu da Feira acordou que Portugal acolhesse a próxima Cimeira em Lisboa, em 2003 (MNE, 2002, p. 21). A qual só se veio a realizar em 2007, no decurso da terceira Presidência portuguesa.

Se fizermos uma interpretação das palavras proferidas pelo então MNE Jaime Gama, facilmente se compreende o esforço, empenho e a determinação com que Portugal se posicionou no quadro da ação externa da União relativamente à questão africana. Uma vez que África, em geral, e os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), em particular, são um dos eixos fundamentais da política externa portuguesa. Contudo, tal só foi possível porque não existia colisão entre a política externa nacional e a política externa da União, mas sim convergência nestas questões, e Portugal soube fazer uso desses interesses comuns.

Neste domínio, Portugal deu especial atenção ao aprofundamento das relações de cooperação da UE com África. O Conselho Informal de Ministros do Desenvolvimento, em janeiro de 2000, lançou o debate sobre as condições de uma «Nova Parceria da União Africana com a Europa», que tenha em atenção os problemas específicos do desenvolvimento deste continente (MNE, 2002, p. 20).

A Cimeira UE-África realizou-se em abril, no Cairo, sob a égide da União Africana e da UE. Tratou-se da primeira Cimeira realizada entre a UE e África no seu conjunto, que procurou conferir uma nova dimensão estratégica à parceria global entre África e a Europa para o século XXI (MNE, 2002, p. 132).

Como plasmado nos documentos oficiais: «a realização desta cimeira constituiu um marco da Presidência portuguesa da UE, não só pelo difícil processo de gestação, como principalmente pela sua novidade, resultados alcançados e impacto político, tornando-se num símbolo da nossa perspetiva de relacionamento com África: um diálogo político amplo, abrangente e institucionalizado, numa base de igualdade e sobre todos os temas de interesse comum» (MNE, 2002, p. 245). Assim, nesta foi aprovada uma *Declaração* e um *Plano de Ação* que cobrem um conjunto de grandes temas, de que se destacam a cooperação e integração económica a nível regional, integração de África na economia mundial, direitos humanos, princípios democráticos e instituições democráticas, boa governação e estado de direito, construção da paz, prevenção, gestão e resolução de conflitos e questões de desenvolvimento (MNE, 2002, p. 132)²⁴¹.

Importa ainda referir que a Cimeira UE-África e os mecanismos de «*follow-up*» aí instituídos vieram dar um novo impulso político no relacionamento entre os dois continentes, reafirmando as prioridades de ação adotadas na Cimeira (MNE, 2002, p. 133). Tendo-se

²⁴¹ Dada a importância do evento e para que se reforçasse este canal de diálogo, foi aprovado o seguinte mecanismo para acompanhar a implementação do plano de ação: realização de Cimeiras de Chefes de Estado e de Governo com base no princípio da continuidade; realização de reuniões de ministros (entre as Cimeiras); criação de um grupo bi-regional a nível dos Altos Funcionários (MNE, 2002, p. 132).

Portugal disponibilizado para elaborar o contributo da UE sobre Prevenção e Resolução de Conflitos, tema de grande atualidade que mereceu algum destaque durante a Presidência portuguesa e que constitui uma das prioridades da Presidência sueca da UE (MNE, 2002, p. 245).

No decorrer da Presidência portuguesa, Portugal continuou a desempenhar, ao nível das instâncias da PESC, um papel de particular relevância na definição das posições da União, que foram consubstanciadas na publicação de uma declaração da Presidência em nome da UE, em janeiro, e na aprovação de uma nova Posição Comum do Conselho relativa a Angola, em junho (MNE, 2002, p. 247). A UE também acompanhou atentamente o processo de transição democrática na Guiné-Bissau e emitiu algumas declarações sobre esta situação, manifestando assim o interesse redobrado com que a situação interna naquele país (MNE, 2002, pp. 248-249).

O Mediterrâneo, nomeadamente no âmbito do Processo de Barcelona, estava no centro das prioridades da Presidência portuguesa, tendo sido aprovada uma Estratégia Comum da UE para esta região. No seguimento das conclusões do Conselho Europeu de Colónia (junho de 1999), a Presidência desenvolveu intensos esforços no sentido da adoção, pelo Conselho Europeu de Santa Maria da Feira, desta Estratégia Comum que dava continuidade, aos princípios contidos na Declaração de Barcelona de 1995, com especial ênfase em matérias do terceiro «Pilar» (MNE, 2002, pp. 21, 103-105, 226-227).

Na cooperação regional no âmbito do Processo de Barcelona, a Presidência procurou, estimular no âmbito da sociedade civil e do setor empresarial, os contactos inter-regionais tendo realizado uma série de iniciativas, como seja a Conferência Euro-mediterrânica sobre Investimentos e a Conferência de Ministros da Indústria (MNE, 2002, p. 108).

A Presidência, no primeiro semestre, permitiu a Portugal dirigir os trabalhos comunitários numa perspetiva de aproximar progressivamente e substancialmente a UE do Mediterrâneo, esta região apresentava-se também como uma área de interesse devido às questões de energia, assuntos importantes para a UE e para Portugal (Gás vindo da Argélia) desta forma que sempre constou nas prioridades das Presidências portuguesas.

Portugal participou, enquanto Presidência, ativamente na definição do Plano de Ação da Dimensão Nórdica²⁴², tarefa levada a cabo durante o primeiro semestre, que culminou com a sua aprovação no Conselho Europeu de Santa Maria da Feira (MNE, 2002, pp. 24 e 212). Portugal, procurou também aplicar os princípios desta dimensão ao Mediterrâneo, uma vez que fazia parte

²⁴² A Dimensão Nórdica, resultou de uma proposta finlandesa apresentada ao Conselho Europeu do Luxemburgo, em 1997. Vera acerca desta questão: (Tiilikainen, 2003).

das áreas regionais do seu interesse e era igualmente uma prioridade. A Presidência ligou a Europa à América Latina, tendo decorrido em Portugal vários encontros ministeriais da UE com vários grupos desta região (MNE, 2002, p. 22).

A Presidência teve também como objetivo prioritário o desenvolvimento das condições indispensáveis para a aproximação dos países dos Balcãs Ocidentais às estruturas europeias. Neste contexto, foi dada ênfase aos vários domínios de intervenção do Pacto de Estabilidade para o Sudeste Europeu. A definição de um quadro de ação Conselho/Comissão neste domínio constituiu uma prioridade da Presidência (MNE, 2002, p. 22).

No quadro das relações transatlânticas, a Presidência portuguesa deu atenção e elegeu como prioritário o desenvolvimento da Nova Agenda Transatlântica²⁴³ com os EUA, bem como o diálogo político com Canadá, tendo realizado Cimeiras a nível de chefes de Estado e de Governo e a nível ministerial com estes dois países (MNE, 2002, p. 23).

Na Cimeira UE-EUA, que teve lugar em maio de 2000, em Queluz, foram aprovadas cinco declarações e acordadas ações de cooperação. Com o Canadá, o encontro realizou-se em junho, em Lisboa, tendo sido adotados cinco textos conjuntos, dos quais se destacam uma declaração conjunta sobre a segurança humana, a construção da paz e prevenção de conflitos, na linha do que vem sendo a principal preocupação específica do diálogo UE/Canadá, e uma declaração sobre OMC. A Presidência portuguesa deu prioridade ao desenvolvimento das relações comerciais no âmbito da iniciativa Comercial UE-Canadá (MNE, 2002, pp. 116, 209-210).

No decorrer da Presidência portuguesa, foi possível desbloquear o diálogo político entre a UE e a ASEAN, ao nível ministerial, a última reunião UE/ASEAN tinha sido realizada em fevereiro de 1997, em Singapura. Portugal conseguiu, no Conselho de abril, que o desbloqueio das reuniões UE/ASEAN fosse contrabalançada por um reforço das sanções previstas na Posição Comum respeitante à Birmânia. A UE manteve-se empenhada no apoio ao processo de transição de Timor-Leste e assegurou a necessária articulação com as instituições internacionais e com os Estados que se empenharam na reconstrução (MNE, 2002, pp. 23, 230-231).

A Presidência portuguesa elegeu como uma das suas prioridades, no contexto do continente asiático, o reforço e a institucionalização do diálogo político com a Indonésia. Tendo por base um documento da Comissão, de fevereiro, intitulado «O desenvolvimento de relações

²⁴³ No domínio económico: a sociedade da informação e a proteção de dados privados; a biotecnologia; o desenvolvimento da parceria económica transatlântica, incluindo o sistema de «alerta precoce» e a negociação de um acordo de vinhos; e a manutenção de um diálogo construtivo sobre a OMC, em particular sobre o lançamento de um novo ciclo (MNE, 2002, p. 116).

mais estreitas entre a Indonésia e a UE», o Conselho de março aprovou importantes conclusões sobre o futuro das relações UE/Indonésia (MNE, 2002, p. 238).

Durante a Presidência portuguesa da UE, decorreu a primeira visita do Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros português à Indonésia, a qual foi da maior importância, quer no plano bilateral, quer enquanto Presidente do Conselho da UE (MNE, 2002, p. 238). Portugal aproveitou o exercício da Presidência para retomar a aproximação das relações com aquele país, estando assim a fundir e alcançar dois objetivos em simultâneo: da União e da política externa portuguesa; estando por outro lado protegido, dado que a visita era na qualidade de Presidente do Conselho, no exercício das funções de representação externa.

A Presidência portuguesa, após ter expirado a Posição Comum, que previa o embargo de equipamento militar europeu à Indonésia, emitiu uma declaração em nome da UE apoiando os esforços do novo governo indonésio no reforço da democracia (MNE, 2002, p. 240).

Na Conferência Internacional de Doadores de Timor-Leste, que teve lugar a 22 de junho de 2000, a Presidência, para além de organizar o evento, emitiu uma declaração em nome da UE contendo o balanço do primeiro semestre da implementação do Programa de Reconstrução do território do Banco Mundial (MNE, 2002, p. 242).

Foi também por iniciativa portuguesa estabelecidos intensos contactos com o Japão; para além das inúmeras sessões de diálogo político, Portugal contribuiu também para a preparação da Cimeira UE/Japão²⁴⁴, que veio a decorrer em julho, sob a Presidência francesa (MNE, 2002, pp. 231-232).

Também, a realização da primeira Cimeira UE/Índia, ocorrida em junho, constitui um dos principais marcos da Presidência portuguesa no que se refere à vertente asiática da política externa europeia. Esta contribuiu para reforçar, de forma significativa, o relacionamento da UE com a Índia. Por outro foi possível a identificação de prioridades que envolviam, para além das questões comerciais, a luta contra o terrorismo e o tráfico de drogas e, no âmbito da sociedade civil, a institucionalização de encontros entre peritos de diferentes domínios (MNE, 2002, p. 234)²⁴⁵.

Na esteira do trabalho desenvolvido durante a Presidência portuguesa, realizou-se, em novembro uma reunião de Altos Funcionários que avaliou como excelente o estado atual das relações UE/Índia. Ficou na altura previsto, para fevereiro de 2001, um encontro de diálogo

²⁴⁴ Na época, eram frequentes os contactos entre Portugal e o Japão, dado este ser um dos principais contribuintes para a reconstrução de Timor-Leste e para o sucesso do seu processo de independência (MNE, 2002, p. 232).

²⁴⁵ Esta Cimeira viria a realizar-se novamente durante a Presidência portuguesa em 2007, embora com menos destaque no que toca às prioridades da Presidência.

político a nível ministerial sob o formato de *Troika* e, antes do final de 2001, uma nova Cimeira UE/Índia a realizar em Nova Deli (MNE, 2002, p. 234).

O *dossier* Rússia/Chechénia teve também uma evolução acidentada. Por um lado, houve intenção de não esvaziar o instrumento da Estratégia Comum da UE para a Rússia, aprovado em Helsínquia, e cujo primeiro plano de ação incumbiu à Presidência portuguesa, em pleno rescaldo da intervenção russa em Grozny. Houve também vontade de manter os canais de diálogo político claramente a funcionar e a trilateral em Lisboa (UE, Rússia, EUA), a nível ministerial, foi um momento alto da Presidência portuguesa neste *dossier*. Por outro lado, como se verificou na preparação e no decorrer das duas Cimeiras UE-Rússia em 2000, de Moscovo e Paris, a relação da Rússia com a UE estava politicamente dificultada com a diferente leitura que era feita da situação na Chechénia (MNE, 2002, pp. 186-187).

Coube a Portugal apresentar o 2.º Programa de Trabalho da Presidência relativo à implementação da Estratégia Comum da UE para a Rússia, e o primeiro relatório de execução deste Programa de Trabalho, ao Conselho Europeu de Santa Maria da Feira. O diálogo político com a Rússia mereceu especial atenção por parte da Presidência portuguesa que promoveu sete reuniões com aquele país a nível político, catorze a nível técnico e seis com países terceiros. Entre os encontros realizados, assumiram particular destaque a *Troika* de MNE, o encontro trilateral de MNE UE/EUA/Rússia, a Cimeira UE/Rússia e o 3.º Conselho de Cooperação UE/Rússia (MNE, 2002, pp. 212-213).

Pertenceu à Presidência portuguesa a elaboração e apresentação do primeiro Programa de Trabalho relativo à Estratégia Comum da UE para a Ucrânia. Coube-lhe também a apresentação de um relatório de progresso sobre a execução deste programa de trabalho. Os desenvolvimentos internos na Ucrânia foram observados com especial atenção por Portugal, enquanto Presidência, tendo os contactos realizados ao nível político com aquele país contribuído para impulsionar as relações entre a UE e a Ucrânia (MNE, 2002, pp. 213-214).

A 56.ª sessão da Comissão dos Direitos Humanos da ONU constituiu a reunião anual mais importante nesta área. A sua preparação e participação/coordenação por Portugal, em nome da UE, ocupou uma importante parte do trabalho desenvolvido no decurso da Presidência. A sessão decorreu numa atmosfera construtiva e Portugal geriu todo o processo, negociando diretamente todas as iniciativas da UE e acompanhando eficazmente todas as outras iniciativas em colaboração com os outros Estados-membros (MNE, 2002, pp. 195-196). O papel de Representação externa da Presidência ficou evidenciado no decurso deste conjunto de diligências supracitadas.

No campo do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (ELSJ), em matéria de migração e asilo, a Presidência promoveu uma abordagem global ao fenómeno da imigração, que contribuiu para o avanço dos trabalhos no sentido da criação de um futuro sistema comum europeu de asilo. A Prevenção da Criminalidade constituiu outra grande prioridade da Presidência, da qual se destacaram algumas das medidas tomadas e a adoção de relatórios e planos sobre estas matérias (MNE, 2002, pp. 16-17).

Neste campo procedeu-se a uma discussão do Estatuto para Imigração e o Crime Organizado e da Carta de Direitos Fundamentais. No âmbito do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça as expressões usadas eram sobretudo: «promover» e dar «particular atenção». A prevenção da criminalidade surge como uma grande prioridade, tendo sido discutida a estratégia sobre a imigração e a criminalidade organizada

Um marco importante da Presidência portuguesa foi sem dúvida o desbloqueamento do diferendo bilateral existente entre a Espanha e o Reino Unido sobre o território de Gibraltar, que condicionou longamente a evolução dos trabalhos da UE em vários domínios, com particular incidência na área da JAI²⁴⁶, dando cumprimento ao mandato do Conselho Europeu de Tampere, foi adotado no Conselho Europeu de Santa Maria da Feira o relatório preparado pela Presidência portuguesa sobre as «prioridades e objetivos políticos da UE para as relações externas no domínio da JAI», que permitiria melhorar a eficácia das relações externas na área da JAI, uma vez que nele estavam claramente identificadas quais as prioridades a prosseguir (MNE, 2002, pp. 391-392)²⁴⁷.

Nas matérias de Asilo, a decisão que criou o Fundo Europeu para os refugiados constituiu uma prioridade da Presidência portuguesa, a qual foi aprovada no Conselho de setembro (MNE, 2002, p. 393).

No domínio dos controlos das fronteiras externas, refira-se que a Presidência portuguesa introduziu a discussão de dois temas da maior importância, com o objetivo de determinar as práticas dos Estados-membros: a responsabilidade face a clandestinos embarcados e o controlo dos menores nacionais dos Estados-membros. Neste sentido, a Presidência portuguesa apresentou uma iniciativa, tendo em vista a adoção de um regulamento do Conselho relativo ao

²⁴⁶ Por vezes alguns documentos oficiais usam de forma indiferenciada os termos JAI ou ELSJ.

²⁴⁷ Na Conferência Internacional de Doadores, que teve lugar a 22 de junho de 2000, a Presidência, para além de organizar o evento, emitiu uma declaração em nome da UE contendo o balanço do 1.º semestre da implementação do Programa de Reconstrução para Timor-Leste do Banco Mundial. Neste âmbito e com vista a preparar a unidade operacional preconizada nas recomendações do Conselho Europeu de Tampere, a Presidência portuguesa organizou uma primeira reunião informal dos diretores e chefes de polícia europeus, que teve lugar em Lisboa, em abril (MNE, 2002, pp. 407-408).

período durante o qual os nacionais de países terceiros, isentos da obrigação de visto, podem circular livremente no território dos Estados-membros (MNE, 2002, pp. 399-401).

No campo da Saúde Pública e Segurança Alimentar, a qual constava como uma das dimensões prioritárias, não houve avanços significativos. Foram prioridades que constavam nos documentos oficiais, nomeadamente no Programa, mas que não trouxeram ou tiveram qualquer desenvolvimento importante. Sendo somente de salientar as iniciativas levadas a cabo neste período e os trabalhos que ocorreram ao nível dos grupos e comités tendo em vista a preparação do Conselho (MNE, 2002, pp. 438 e 678). Foi também estabelecida uma Agência para a Segurança Alimentar, a qual constituiu um elemento importante para a coordenação nesta área crucial (Magone, no prelo)²⁴⁸.

4. Resultados, avaliação e implicações da Presidência

A Presidência portuguesa da UE em 2000 acabaria igualmente, por marcar a UE, como o momento em que o debate sobre o futuro da Europa e do seu modelo político, institucional e social foi verdadeiramente relançado (Gama, 2000). Em relação a esta matéria destaca-se também a criação do método aberto de coordenação²⁴⁹ no Conselho Europeu de Lisboa, de 23 e 24 de Março de 2000.

No âmbito dos direitos fundamentais teve melhoramentos do acordo com o sugerido pela Presidência portuguesa. No campo da política europeia de segurança e defesa, as disposições pertinentes do TUE foram alteradas para ter em conta os progressos realizados, nomeadamente no que se refere à relação entre a UE e a UEO e à adaptação do Comité Político a novas funções no domínio da gestão de crises (MNE, 2002, p. 58; Edwards and Wiessala, 2001, p. 45).

O Conselho Europeu de Santa Maria da Feira foi também importante porque tinha o acordo final da agenda para a CIG. Portugal procurou incluir outros temas na agenda, para não estar restringida praticamente aos «*leftovers*» de Amesterdão, nomeadamente de forma a aumentar a cooperação de forma estreita entre os países membros, como seja a inclusão da Carta

²⁴⁸ Tratando-se de um problema central da vida dos cidadãos e de um elemento fundamental para o pleno funcionamento do Mercado Interno, a Presidência portuguesa, em cumprimento do mandato do Conselho Europeu de Helsínquia, procedeu à análise do Livro Branco da Comissão sobre a Segurança Alimentar, tanto ao nível do Grupo «Amigos da Presidência», criado especificamente para esse efeito, como ao nível das várias formações do Conselho envolvidas nesta problemática – Mercado Interno, Agricultura, Consumidores e Saúde (MNE, 2002, p. 438).

Mercado Interno, para além de ter sido desenvolvida uma contribuição especial para as Grandes Orientações de Política Económica e de ter sido feita a primeira revisão da Estratégia para o Mercado Interno, a Presidência portuguesa deu especial atenção à questão da Segurança Alimentar, tendo sido responsável pela fixação definitiva do respetivo relatório para o Conselho da Feira (MNE, 2002, p. 19).

²⁴⁹ Ver para mais detalhes sobre este assunto: (Dehousse, 2004).

dos Direitos Fundamentais no Tratado. Embora os Estados-membros estivessem divididos quanto à sua inclusão, tendo sido determinado que ficaria separada (Edwards and Wiessala, 2001, p. 45).

Como defendido pela delegação portuguesa, foi introduzida no Tratado uma disposição consagrando, na sequência das conclusões do Conselho Europeu de Lisboa, a criação de um Comité da Proteção Social, de carácter consultivo, destinado a promover a cooperação entre os Estados-membros e com a Comissão, em matéria de proteção social (MNE, 2002, p. 53). A vertente social foi uma das prioridades da Presidência portuguesa.

Verificamos assim, que no ano de 2000, os vários temas é que são encaixados e concorrem para os trabalhos da Presidência, e é esta que marca os temas, e não estes que marcam o exercício presidencial. Por outro lado, temas como a educação, que não figuram nas prioridades programadas da Presidência, mas acabaram por ter desenvolvimentos significativos na agenda europeia, em função do trabalho da Presidência. Outros temas, nomeadamente na área externa, surgiram na agenda e foram tratados como importantes ou prioritários, pelo menos no plano discursivo. Mas que não tiveram grandes desenvolvimentos, em 2000, a Presidência tratou um conjunto muito mais alargado e complexo de temas em comparação com a Presidência anterior em 1992.

A Presidência portuguesa da UE em 2000, foi inovadora pelo facto de, pela primeira vez, os trabalhos preparatórios de um Conselho Europeu serem assegurados sobretudo pela Presidência e não pela Comissão, como era tradição desde há muitos anos. Desta forma tratar-se-ia de uma novidade absoluta, que ficou conhecida como «método de Lisboa» (Sande, 2000). Em 2007, a Presidência também foi inovadora ao consagrar o programa do «Trio» de Presidências.

Como notou Jaime Gama (2000, p. 5), já depois de finda a Presidência, «o conceito das Presidências rotativas acaba por representar um estímulo, motivando os intervenientes, definindo datas e objetivos e fazendo com que *dossiers* em negociação conheçam avanços significativos». Não podemos esquecer, que as Presidências são uma oportunidade única para os Estados influenciarem o curso da agenda da PESC (Nunes, 2006).

A Presidência portuguesa marcou a domesticação da política europeia, em que a diferenciação entre as esferas supranacionais e nacionais tornaram-se turvas, e a política nacional tornou-se parte da política europeia (Magone, no prelo).

Portugal demonstrou o aperfeiçoamento da sua integração na UE, na qual o seu quadro institucional foi intensificado e amadurecido ao longo do tempo. José Magone (no prelo) enuncia três conclusões que podem ser tiradas acerca da importância da Presidência portuguesa da UE:

- a primeira, e contra todos, a Presidência portuguesa da UE de 2000, entrou definitivamente na história da integração europeia. A Estratégia de Lisboa e o novo método aberto de coordenação foram as duas maiores realizações do Conselho Europeu de Lisboa, tendo inclusive o então Primeiro-ministro afirmado que a «Estratégia de Lisboa emergiu de um desígnio da Presidência Portuguesa» (Guterres, 2001, p. 5);
- a segunda, Portugal teve sucesso ao completar o trabalho preparatório para CIG do Tratado de Nice. A França criou maiores obstáculos ao desenvolvimento de uma agenda de reforma com maiores ambições. Por fim, o compromisso apenas foi alcançando em pequenos temas, não nas matérias mais sensíveis. As fendas entre pequenos e grandes Estados emergiram durante as negociações;
- em terceiro, Portugal contribuiu para o avanço e progresso noutras áreas, incluindo a PESC, alargamento, saúde e segurança alimentar, e na área JAI. «Although these were not areas in which the Portuguese presidency it managed their advancement and progress in a professional manner and in the spirit, this was done professionally and in the spirit of an honest broker».

Comparada a Presidência de 2000 com a de 1992, é evidente que Portugal «had learned a great deal and exerted a tremendous effort in order to make the 2000 term more successful. This demonstrate the country's continuous progress in building a reputation for reliability with respect to managing events as complex as the presidency» (Magone, no prelo).

De uma forma global, de acordo com José Magone (no prelo), «in sum, the Guterres government enjoyed excellent conditions at the national level for its presidency of the European Union. The population's general support for EU membership, the country's successful qualification for the third phase of the Economic and Monetary Union, and the government's recent re-election to a second term certainly provided excellent contextual factors that would facilitate the country's leadership during the presidency».

Segundo a literatura teórica específica, acerca das condições consideradas necessárias para o sucesso, Portugal conseguiu reunir, condições de estabilidade nacional (económica,

política e social), apoio ao projeto europeu pela população²⁵⁰, conhecimento dos mecanismos institucionais europeus, permitindo assim a liderança de Portugal durante a Presidência.

Francisco Seixas da Costa e a sua equipa geriram extremamente bem a CIG. As Cimeiras foram bem organizadas, os documentos das Conferências eram objetivos, e o então Secretário de Estado dos Assuntos Europeus Seixas da Costa, demonstrou uma forte liderança nas negociações a três (Gray and Stubb, 2001, p. 10).

Durante o Conselho Europeu da Feira teve de conseguir o acordo para o acesso da Grécia à Zona Euro, a qual teve de desenvolver esforços e negociar, dadas as diferentes posições dos Estados-membros. O então Ministro Alemão, Hans Eichel, e a Presidência, com a finalidade de pressionar o Luxemburgo e a Áustria a estarem de acordo, endereçou aos Chefes de Estado e Governo um conjunto de medidas, embora houvesse bastantes dúvidas quanto à forma como permaneciam os acordos (Edwards and Wiessala, 2001, pp. 44-45).

Jaime Gama (2000), já depois da Presidência portuguesa da UE, em 2000, refere que entre os vetores a que foi dada prioridade durante a Presidência, destacam-se: o lançamento da CIG dedicada à reforma institucional da UE; a progressiva afirmação da União na cena internacional, conferindo-lhe um papel compatível com o seu peso económico; União alargou e racionalizou a sua agenda externa, estabelecendo um equilíbrio sólido no seu relacionamento coletivo com múltiplos espaços geográficos; a realização da Cimeira Euro-Africana no Cairo por iniciativa portuguesa; a irreversível consolidação de uma PCSD, onde coube à Presidência portuguesa criar e pôr em funcionamento as instâncias políticas e militares que edificaram uma capacidade militar europeia própria, apta a agir num amplo leque de missões de paz; estes avanços foram prosseguidos em consulta com os Aliados portugueses da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e com outros Estados europeus; Portugal, teve a preocupação de maximizar o poder de resposta da UE a catástrofes naturais e emergências humanitárias, passando a existir a partir da Presidência portuguesa, um Comité para os Aspetos Cívicos da Gestão de Crises.

Nas matérias externas, a Presidência de forma notável fez refletir a sua posição histórica e geográfica de Portugal. Das quais são exemplo, o trabalho no âmbito da Estratégia Comum para o Mediterrâneo. Esta área política tinha muita necessidade de ser revitalizada, tendo Portugal sentido também a necessidade de trazer para o Mediterrâneo, de forma a dar prosseguimento à Presidência que a tinha precedido, a Dimensão Nórdica, ou seja, combinar a

²⁵⁰ Ver a título de exemplo acerca da influência da Presidência na opinião pública (Kaniok, 2012).

política para o Mediterrâneo com os princípios desta, e que a Presidência da Suécia em 2001 perspetivava manter (Edwards and Wiessala, 2001, p. 45).

Mas Portugal, de acordo com o seu passado, também em conjunto com a Organização da União Africana, organizou a primeira Cimeira UE-África. Durante a Presidência portuguesa, a UE também geriu a reforma para a política de desenvolvimento e o relacionamento com os países ACP, tendo resultado a assinatura de um acordo, em junho, em Cotonou (Edwards and Wiessala, 2001, pp. 45-46).

Como referiram Edwards e Wiessala (2001, p. 46), teve uma espécie de «fantasma», sonho ou imagem que tinha vivido um sucesso «*shadow of sucess*», quando se viu numa situação complicada, com a decisão dos Chefes de Estado e de Governo de ostracizar a Áustria pelo estabelecimento de uma coligação com o *Freedom Party* liderado por Jörg Haider.

Portugal teve de estabelecer um acordo de princípio, a qual teve de lidar com o caso em vários Conselhos, em que a Áustria participava. O dilema prendia-se com os convites para os Conselhos informais, a qual se tornou uma questão particularmente difícil²⁵¹. A criação do grupo dos «homens sábios» para monitorar o cumprimento da Áustria com os seus compromissos em termos de direitos humanos e de outras questões, terão conduzido a uma Presidência ativa e bem-sucedida (Edwards and Wiessala, 2001, p. 46).

A situação austríaca criou obviamente problemas para a tomada de decisão, quando era necessário a unanimidade, e sem evidência concreta de deterioração da democracia e dos direitos humanos, era impossível excluir os representantes das reuniões formais do Conselho. O governo português, estava muito interessado em chegar a um compromisso, mas não chegou a ter efeito. Como um sinal positivo a Presidência Portuguesa convidou os representantes austríacos para as reuniões informais (Magone, no prelo). Esta questão podia ter colocado em causa a imagem de toda uma Presidência, se esta não tivesse feito uma gestão da situação.

Os líderes políticos foram influenciados pela *Agenda 2000* da Comissão Europeia, a qual era necessário preparar o alargamento e trabalhar para aprovar um novo Tratado em 2000. A Presidência portuguesa foi fundamental na elaboração do documento final, antes de passá-lo à Presidência francesa²⁵² no semestre seguinte (Magone, no prelo). A *Agenda 2000* era um tema

²⁵¹ A Presidência viu-se ofuscada pelas sanções bilaterais contra a Áustria. Embora tenha sido bem-sucedida na gestão de um cronograma bem apertado das reuniões, as suas realizações foram ensombradas pela formação de um governo à direita na Áustria, que incluía um novo partido de direita xenófobo e por vezes eurocético. Em janeiro de 2000, a UE-14 aprovou as medidas contra a Áustria, de forma a impedir a formação da coligação do governo entre *Austrian People's Party* e o *Freedom Party* (Magone, no prelo).

²⁵² Ver acerca da Presidência francesa de 2000: (Costa, *et. al.*, 2003).

que vinha da Presidência alemã, do primeiro semestre de 1999²⁵³, na qual mereceu um tratamento prioritário por Portugal, tendo este contribuído para a elaboração do documento final.

Em geral, todas as Presidências são consideradas um sucesso pelos responsáveis políticos dos Estados que as exercem, e também pelos autores de textos dos seus países. Os balanços feitos das Presidências são todos eles positivos e que estas alcançaram os resultados pretendidos, sendo que os casos portugueses não são exceção.

Apesar desta ressalva, no caso da Presidência portuguesa da UE de 2000, embora esta herde um largo espectro de temas e da agenda do Conselho Europeu de Helsínquia, procurou deixar uma marca própria nomeadamente no tema do emprego, da reforma económica e da coesão social. Neste tema, procurou alargar a agenda que vinha de outras Presidências a novos temas, tendo para o efeito organizado um Conselho Europeu Extraordinário dedicado ao Emprego.

Em 2000, o trabalho mais importante da Presidência foi a organização de um largo número diário de reuniões dos Grupos de Trabalho, COREPER (I, II e III) e do Conselho (Magone, *et. al.*, 2012, p. 31). Apesar da tarefa mais importante ter sido a organização de um largo número de reuniões/encontros do Conselho, nos diferentes níveis. Todavia, dentro destes a atividade mais marcante foi o Conselho Europeu Extraordinário de Lisboa, onde foi adotado a Estratégia de Lisboa e adotado o novo método aberto de coordenação (Magone, *et. al.*, 2012, p. 37).

Através da promoção de políticas sociais, educacionais e ambientais, a Estratégia de Lisboa procurava tornar o espaço económico europeu mais competitivo e preparado para os desafios da globalização. Embora com objetivos importantes para a afirmação da Europa no século XXI, as propostas aprovadas em Lisboa nunca foram cumpridas, em boa parte porque o método de aplicação fugiu às tradicionais fórmulas de integração comunitária, ou seja, sem obrigações vinculativas (Teixeira e Hermenegildo, no prelo).

No que respeita à CIG, procurou igualmente definir a agenda, através da inclusão de novos temas e, procurando liderar os pequenos países no debate da reforma institucional no Tratado de Nice²⁵⁴. Tendo sido esta a tarefa mais difícil da Presidência em termos de organização/coordenação e gestão da agenda, e a questão da Áustria em termos de mediação/negociação, a qual foi necessário uma grande capacidade de negociação e perícia diplomática.

²⁵³ Ver acerca da Presidência alemã de 1999: (Maurer, 2000).

²⁵⁴ Ver para mais detalhes sobre a estratégia negocial de Portugal no Tratado de Nice: (Costa, 2001).

No decorrer da Presidência ocorreu uma CIG, que culminou no Tratado de Nice. O alargamento foi uma das prioridades da Presidência. Alguns temas da PESC, como seja a Cimeira UE/África e as questões de segurança e defesa eram temas de interesse nacional.

Durante a Presidência portuguesa foram estabelecidas Estratégias Comuns para a Rússia, Ucrânia, Mediterrâneo e os Balcãs. Portugal organizou a primeira Cimeira UE-Índia, sendo esta uma das principais marcas da PPUE. Para além de ter organizado outras com menos impacto (Cimeira da UE com a Rússia, EUA, Canadá), e com o Japão, embora esta decorresse na Presidência seguinte francesa. O reforço do diálogo com a Indonésia foi outras prioridades da Presidência.

África era um tema à qual a Presidência conferiu especial atenção. O Mediterrâneo esteve no centro das prioridades da Presidência, tendo sido aprovada uma Estratégia Comum. Os Balcãs ocidentais eram um objetivo prioritário. As relações transatlânticas foram outro tema na qual foi conferida uma atenção prioritária, plasmada numa nova agenda transatlântica e nas Cimeira da UE com os EUA e o Canadá.

Na Saúde e na Segurança Alimentar discutiu-se um *White Paper*. Um dos temas que foi classificado como de elevada prioridade foi a simplificação legislativa. Na área ambiental, a Presidência concluiu com sucesso as suas três principais prioridades. A Presidência também marcou de forma determinante o futuro da agenda política da educação²⁵⁵.

Foi durante a Presidência portuguesa que a Grécia teve acesso ao Euro, o que levou esta a fazer vários esforços ao nível da negociação durante o seu mandato. O desbloqueamento do diferendo entre Espanha e o Reino Unido sobre Gibraltar também exigiu fortes negociações.

No que concerne ao método de funcionamento quer a Presidência em 2000, quer anos mais tarde em 2007, são inovadoras quanto à forma de funcionamento das mesmas. A de 2000, dado que os trabalhos preparatórios dos Conselhos Europeus passaram a ser assegurados pela Presidência, a de 2007, dado que é a primeira a ter um programa a três.

No entender do então Secretário de Estado dos Assuntos Europeus, «a presidência portuguesa da União Europeia, no primeiro semestre de 2000, proporciona ao nosso país, num quadro de exigência e grande responsabilidade que largamente supera o exercício de 1992, um espaço excecional de visibilidade política e diplomática que teremos condições de poder vir a aproveitar como um fator de afirmação e prestígio» (Costa, 1999, p. 127).

²⁵⁵ A Presidência Portuguesa impulsionou o processo de convergência dos sistemas de educação e de formação, enquadrado pelo princípio da subsidiariedade, foram definidas em diferentes níveis e momentos, de que há a destacar o Conselho Europeu Extraordinário de Lisboa, em março, o Conselho e o Conselho Europeu de Santa Maria da Feira (MNE, 2002, p. 641).

De acordo com José Magone (no prelo), «the Portuguese presidency of 2000 was able to rely upon a well-established national EU-policy-coordinating institutional machinery that emphasised continuity and quality of human resources in order to manage the growing complexity of European integration issues».

Em geral, uma boa Presidência necessita de satisfazer três condições: organização, objetividade e liderança. A Presidência portuguesa tinha estas três (Gray and Stubb, 2001, p. 10).

Por outro lado, também fruto da socialização das elites portuguesas operadas pelo processo de integração europeia, e de acordo com análise de José Magone (2004), o sucesso das Presidências portuguesas, e em particular a de 2000, tem uma relação direta com o processo de interação gradual das elites portuguesas a nível nacional, internacional e supranacional. Igualmente Glória Rodrigues (2005) refere que o processo de interação não favoreceu somente o sucesso das Presidências, mas também contribuiu para a europeização da política europeia de Portugal.

5. Análise Teórica da Presidência Portuguesa do Conselho 2000

5.1. Acerca da importância da Presidência na política externa portuguesa

A segunda Presidência portuguesa da União Europeia, em 2000, desenrolou-se num contexto completamente diferente. Portugal tinha cumprido quase uma década de convergência europeia, de modernização económica e social, de europeização acelerada das suas políticas e o país atravessava um período, sem precedentes, de euro-entusiasmo (Teixeira, 2012, p. 20). Ao contrário da primeira Presidência, Portugal transmite a ideia de um país, confortavelmente, integrado na União Europeia, com uma ideia portuguesa para a Europa e capaz de mobilizar os seus pares para o futuro do projeto europeu.

Em 2000, a política externa da União, tinha um raio de ação maior do que em 1992, em virtude da entrada em vigor do TUE, tendo Portugal recorrido a esta para destacar alguns dos seus objetivos de política externa, como seja a causa de Timor-Leste. Neste período, o país estava completamente integrado na União, participando de forma ativa em todas as matérias europeias.

Nesse período debatiam-se as questões da futura PESD, a qual Portugal deu um contributo importante no decorrer da Presidência. Coube também ao país iniciar uma prática ao nível da PESC e da representação externa, dado que o então Alto Representante da PESC, Javier

Solana iniciou a atividade no decorrer da Presidência portuguesa. Cabendo ao país iniciar uma prática de coordenação no âmbito da ação externa da União entre a Presidência, o Alto-representante e o Comissário para as relações externas.

5.2. Acerca das prioridades da Presidência e dos recursos da agenda

As Presidências têm segundo Elgström e Tallberg (2003) três tipos de prioridades: constitucionais, socioeconómicas e regionais. No âmbito das constitucionais, as prioridades da Presidência eram a reforma das instituições, as negociações da CIG e o alargamento. Nas de ordem socioeconómicas figuravam o emprego, a reforma económica e a coesão social, espelhada mais tarde na Estratégia de Lisboa. Nas de natureza regional, as prioridades centraram-se em África, Mediterrâneo, América Latina, Índia e Balcãs.

Segundo Tallberg (2006, p. 84), um Programa da Presidência contempla temas de carácter prioritário; outros, são designados de amplos, os quais tendem a refletir as áreas gerais de atividade da UE. No caso português, existiam temas de carácter prioritário Cimeira UE-África; Emprego, reforma económica e coesão social, plasmada na Estratégia de Lisboa, outros de carácter geral, como sejam o alargamento, as questões de segurança e defesa e do ELSJ.

De acordo com o mesmo autor (Tallberg, 2006, p. 84), alguns temas tinham uma posição mais proeminente que outros, como foi por exemplo a Cimeira UE-África; e outros tinham objetivos mais específicos, que representaram desenvolvimentos de temas que marcaram a priorização de algumas preocupações políticas antes de outros, como ocorreu com a então designada Estratégia de Lisboa.

Para Tallberg (2006, p. 84), existem também temas novos, sendo incluídos no Programa e não teriam sido incluídos por outro governo, e algumas questões são excluídas²⁵⁶, embora outros Estados-membros tivessem desejado promover. Nestes podemos incluir como caso paradigmático a Cimeira UE-África; e num segundo plano, a primeira Cimeira UE-Índia.

Através do cargo presidencial explorou os recursos de *agenda-setting*, *agenda-shaping* e *agenda-structuring*, para obter vantagens para o país, em áreas que considerava importantes a nível nacional, como seja a questão social e o emprego. Porém, deu-lhe uma dimensão europeia, de forma a legitimar as suas ações. Dentro destes, recorreu sobretudo ao *agenda-structuring*, colocando a ênfase em alguns assuntos, que considerou importantes e estruturais,

²⁵⁶ Portugal aparentemente não excluiu nenhum tema da agenda nesta Presidência. No âmbito das várias formas de *agenda-setting*, não constatamos o recurso ao *agenda-excluding* por parte de Portugal.

nomeadamente a reforma económica, a coesão e o emprego (Estratégia de Lisboa) e a Cimeira UE-África.

Portugal tinha uma margem de manobra limitada para poder influenciar a agenda europeia de acordo com interesses particulares, atendendo ao contexto da época, e ao forte condicionamento da agenda política europeia, a qual herdou temas que vinham a ser debatidos em Presidências anteriores²⁵⁷. A agenda europeia estava concentrada nas questões do emprego, da reforma económica e da coesão social, na CIG para a revisão dos tratados, sendo difícil sair destes temas. A mesma estava igualmente limitada pelos assuntos que vinham das Presidências anteriores e pelos programas comuns/*Troikas* para a negociação do Programa da Presidência.

Portugal assumiu desde o início que iria ter uma Presidência marcada por uma agenda complexa, fruto da politização e da herança de alguns temas. A Presidência congregou as suas preferências num conjunto de seis prioridades-chave. Sendo que algumas delas tornaram-se mais proeminentes do que outras, acabando por marcar de forma decisiva a Presidência, como seja a Cimeira UE-África e UE-Índia, Estratégia de Lisboa, método aberto de coordenação.

É através destes preceitos que devemos compreender o conjunto diversificado e vasto de prioridades da Presidência de 2000. Sendo que em alguns desses temas contribuíram para o desenvolvimento da agenda europeia, como foi o fortalecimento das relações da UE com África, através da Cimeira entre os dois continentes e do Acordo ACP-UE; com a Península do Indus através da Cimeira UE-Índia; com a aprovação da Estratégia de Lisboa, a criação do método aberto de coordenação, e a entrada em funcionamento das estruturas provisórias da então futura PESD²⁵⁸.

As prioridades da Presidência foram determinadas por questões de política interna económica do país e da União, apesar de haver um equilíbrio com as matérias de política externa. É nesse sentido que foi criada a Estratégia de Lisboa, fruto das prioridades no âmbito do emprego, da reforma económica e da coesão social, os quais representavam temas centrais da agenda política europeia, sendo igualmente assuntos, com interesse para a vertente interna do país.

Verificamos, assim, um enfoque crescente nas questões político-institucionais e de política externa da UE, pelo menos em grau idêntico às questões de natureza económica e social, que mereceram prioridade na primeira Presidência.

²⁵⁷ Ver casos de estudo da Presidência inglesa, austríaca, alemã e finlandesa, referidas em notas de rodapé anteriores.

²⁵⁸ Comité Político e de Segurança; Órgão Militar, Estado-maior Militar; criação de um Comité para a Gestão Civil de Crises.

A Presidência assumiu prioridades fundamentais na área externa, agora não ligadas apenas à vertente económica, como na Presidência anterior, mas com carácter político. Portugal seguiu a linha das Presidências anteriores, procurando porém, colocar na agenda os seus interesses ou áreas específicas, como foi a Cimeira UE-África e a Cimeira UE-Índia.

Por outro lado, o país procurou também obter a credibilidade externa, através da organização, coordenação e gestão das atividades diárias da Presidência eficiente, pela influência/definição/estruturação da agenda política europeia, pela salvaguarda dos interesses nacionais, pela liderança e contributos para o processo de integração europeia

5.3. Acerca das funções e estilos adotados

As funções da Presidência que Portugal privilegiou foram a definição da agenda, a defesa do interesse nacional e impulso político e a liderança. O esforço das estruturas políticas e diplomáticas foi concentrado nestas funções. Sendo que a função de organização e coordenação das atividades era considerada como fundamental para que as outras funções pudessem ser exploradas. O facto de esta ter sido eficiente, permitiu dinamizar e ter objetivos prioritários noutras funções.

No âmbito das funções de negociação/mediação, procurou chegar a um compromisso, como ocorreu com a realização da Cimeira UE-África e o estabelecimento do Acordo ACP-UE. Foram também desenvolvidas as negociações no âmbito da CIG, nas matérias de segurança e defesa, no alargamento. Por outro lado, as questões do emprego, o *dossier* Rússia/Chechénia, a questão austríaca, a adesão da Grécia à Zona Euro, o desbloqueamento do diferendo entre Espanha e o Reino Unido sobre Gibraltar, e a *Agenda 2000*, foram temas que exigiram uma forte mediação por parte da Presidência.

A função de representação, a nível interno e externo, foi igualmente exercida ao longo dos seis meses, através dos contactos que foram necessários com o Parlamento e a Comissão Europeia e com outros Estados externos à UE no âmbito da organização das Cimeiras e encontros.

A liderança e a defesa do interesse nacional, por norma são duas funções indissociáveis, como o foram também no âmbito da Presidência de 2000. Nesta podemos enquadrar as questões de segurança e defesa, o método aberto de coordenação, as Cimeiras UE-África e UE-Índia, a Estratégia de Lisboa, a reforma das instituições no âmbito das negociações da CIG para a revisão do Tratado da UE.

Portugal no decorrer desta Presidência teve algumas iniciativas, as quais enquadrou no âmbito da agenda política europeia e a deu-lhe continuidade, através do recurso ao *agenda-structuring*, mas tentando enquadrá-las de acordo com o interesse e especificidade nacional, como aconteceu nas matérias do emprego, da reforma económica e da coesão social. Por outro lado, o cumprimento dos deveres da Presidência é usual de acordo com Westlake (1995, p. 46), especialmente dos pequenos Estados, a qual se repercute na imagem do Estado, a nível interno (autoimagem) e externo perante os seus parceiros e instituições europeias, como foi o caso de Portugal.

Os governos podem escolher uma Presidência que desempenhe um papel de líder, mediadora ou burocrática (Elgström, 2003b, p. 14). De acordo com esta terminologia, Portugal teve uma Presidência em que assumiu um papel de mediadora e de líder, uma vez que teve de ser mediadora num conjunto de *dossiers* (alargamento, Acordo ACP-UE, *Agenda 2000*, adesão da Grécia à Zona Euro, desbloqueamento do diferendo entre Espanha e o Reino Unido por causa de Gibraltar), e outros assumiu um papel de liderança (Cimeiras da UE com África e a Índia, por exemplo).

A Presidência procurou ser eficiente no âmbito das mediações que teve de desenvolver, quer por lhe terem sido impostas pelas circunstâncias (questão austríaca e o alargamento), quer naquelas em que foi necessário ter um papel de mediador para poder prosseguir os seus interesses e liderar o processo/*dossier* (Cimeira UE-África). A Presidência assumiu metas ambiciosas, definiu áreas prioritárias e aceitou a ajuda de outros atores de forma a «conduzir» a União para a frente.

Segundo Kirchner (1992, pp. 105-109), um país ao assumir a Presidência pode adotar três estilos: compromisso, *agenda-setting* e de árbitro. No caso em apreço, podemos concluir que Portugal adotou os três estilos, conforme a situação.

Nos casos em que adotou um estilo de compromisso, a Presidência cumpriu as orientações essenciais da integração europeia e fez a interpretação do seu papel de acordo com o ambiente ou as condições em que a mesma decorreu. A Presidência concentrou-se na função de gestão e técnica dos assuntos do Conselho, nomeadamente nas matérias que decorreram da atividade geral e contínua do Conselho. Foram exemplos típicos, as questões do alargamento, do ELSJ, da educação, as matérias económicas.

Adotou um estilo de árbitro, em alguns aspetos e matérias, como seja no caso austríaco e no *dossier* da Rússia/Chechénia. O que permitiu concluir que a explicação do comportamento e desempenho português encontra justificação também na abordagem sociológica. Desenvolveu

também um estilo de *agenda-setting* em múltiplas áreas e tarefas desde a vertente externa (Cimeira UE-África), às questões do emprego, económicas e sociais (Estratégia de Lisboa), e nas questões institucionais (reforma das instituições, CIG e método aberto de coordenação).

A Presidência como referiu Kirchner (1992, p. 86) tanto pode servir para influenciar a agenda política da União, como para elevar o perfil do país. Para Portugal, a Presidência em 2000, serviu para elevar (mas confirmar sobretudo) o perfil do país ao estatuto de bom europeu e parceiro credível, bem como para influenciar/estruturar a agenda política da União, nas áreas que tinha interesse.

Na linha da terminologia de Elgström (2003b, pp. 7-8), podemos verificar que a Presidência portuguesa assumiu um papel discreto, *low profile*, no que toca à questão organizativa e administrativa das atividades diárias do Conselho; e deu ênfase a um papel político ativo nas áreas que considerou prioritárias.

Nesta sua segunda Presidência, Portugal assume um perfil menos administrativo e mais político, revela uma ideia portuguesa para a Europa e procura deixar a sua marca no processo de integração europeia. A tónica e os objetivos são menos na função de organização e mais nas funções de negociação, iniciativa e liderança. E Portugal procura, pela primeira vez, projetar os seus interesses no processo europeu (Teixeira e Hermenegildo, no prelo).

5.4. Acerca do desempenho da Presidência de acordo com quadro teórico²⁵⁹

Portugal assumiu a Presidência de 2000 como se fosse o desempenho de um cargo institucional europeu. No entanto, procurou defender os seus interesses e liderar alguns processos ou políticas, mas colocando-as numa perspetiva europeia. A Presidência procurou tornar as preocupações e prioridades nacionais em assuntos de interesse europeu e assumidas como sendo da União, recorrendo especialmente ao *agenda-structuring*.

Portugal geriu a agenda a nível da organização e coordenação de forma eficiente, e confirmou a sua capacidade no âmbito destas tarefas, mantendo a credibilidade do país alcançada no exercício da primeira Presidência em 1992. O país deu ênfase à liderança da globalidade dos procedimentos, verificável nos documentos e discursos oficiais nacionais. Todavia, em algumas matérias não obteve efeitos práticos significativos, não passando de questões retórico-discursivas.

²⁵⁹ Ver quadro comparativo da abordagem racionalista e sociológica: (Anexo F).

A abordagem racionalista é-nos útil para compreender e explicar o desempenho de Portugal, na Presidência em 2000, dado que o interesse nacional era projetado através do desempenho da Presidência na defesa de temas de interesse nacional, através da influência e definição da agenda.

A mesma abordagem, permite-nos compreender a questão da reputação e da visibilidade que alcançou e consolidou, dado que esta não foi apenas uma consequência natural/automática do desempenho, mas um objetivo que pretendeu atingir, para o efeito, foi necessário assumir um determinado tipo de comportamento. Ou seja, defender/projetar o interesse nacional, mas sem colocar em causa o cumprimento da norma da neutralidade, pelo menos de forma evidente e exagerada.

Portugal aproveitou a oportunidade para imprimir um estilo particular no Conselho, influenciar a agenda e deixar uma marca no processo de integração. Por outro lado, introduziu algumas melhorias na organização e no desenvolvimento das reuniões do Conselho de Assuntos Gerais, passou a preparar as reuniões do Conselho Europeu, que até à data era feito pela Comissão²⁶⁰, reduziu o número de formações, introduziu as reuniões de ministros trilaterais entre a UE-Rússia-EUA.

Comprovou-se assim que Portugal era um membro credível, com capacidade de iniciativa, que conseguiu defender os seus interesses, influenciar e liderar o processo de integração europeia. A escolha desta atitude é explicada, na experiência acumulada de Portugal nos mecanismos comunitários, na dimensão do país, na situação económica e social do país, na herança de alguns temas da agenda europeia de Presidências anteriores, no contexto político da época.

Através da abordagem sociológica, Portugal procurou adaptar-se à norma da neutralidade. Uma vez que esta fazia parte de uma (sua) conduta adequada e porque considerava que os outros Estados esperavam que a Presidência portuguesa se comportasse de uma determinada forma. Por outro lado, segundo a perspetiva racionalista, o país assumiu essa atitude, porque o seu objetivo passava pela valorização do prestígio externo, sendo este um elemento de poder, logo defendeu e assumiu esse comportamento, porque constituía o seu objetivo/interesse. Podemos assim constatar que as duas abordagens são úteis para explicar determinadas posições nacionais.

O cumprimento da norma foi feito com base num cálculo de custo-benefício, porque o seu desrespeito afetava negativamente a sua reputação. O comportamento da Presidência neste

²⁶⁰ Este procedimento passou a ser conhecido como «método de Lisboa».

ponto, é melhor explicado pela abordagem racionalista. Sem contudo, negligenciar os preceitos da corrente sociológica, que nos facultam elementos para compreender alguns comportamentos relativos à neutralidade da Presidência portuguesa de 2000.

A Presidência, para os racionalistas é vista como uma oportunidade para defender os interesses nacionais (Elgström and Tallberg, 2003), nesse sentido a defesa dos mesmos passou por demonstrar que era competente na organização da Presidência e na capitalização de alguns *dossiers* e áreas, por questões de política interna (nacional e da União), como o emprego, a reforma económica e a coesão social, que veio a dar lugar à Estratégia de Lisboa e à Cimeira UE-África.

Também de acordo com os racionalistas (Elgström and Tallberg, 2003, p. 192), existem três elementos que esta perspetiva contempla relativamente à Presidência do Conselho. O primeiro foi a formulação de prioridades da Presidência, conseguida por via de um longo e cuidadoso processo de agregação de interesses nacionais, sendo que estes influenciaram o comportamento da Presidência.

Neste exercício, ficou demonstrado que as prioridades foram sobretudo de natureza interna, em virtude das necessidades e exigências domésticas em vários setores; mas também de política interna (económica) da UE, embora não se cinjam a estas. As prioridades visavam objetivos de política nacional, de política interna económica europeia, de política externa portuguesa e, por fim, de política externa europeia.

O segundo elemento foi o impacto da capacitação e limitação das políticas domésticas no comportamento da Presidência, dado que as necessidades políticas, económicas e sociais do país, a condicionaram fortemente, tendo esta de assumir prioridades voltadas para questões internas, como foram o emprego, a reforma económica e a coesão social. Assim guiou a sua ação tendo em conta dois níveis de ação – o nacional e o europeu. No primeiro, esperava-se que atuasse de forma a satisfazer os interesses nacionais. No segundo, esperava-se que desse andamento aos interesses europeus.

Por outro lado, segundo os racionalistas, os Estados procuram ter sucesso no exercício da Presidência e cumprir as normas, dado que o seu incumprimento pode ter custos políticos negativos e afetar a sua reputação.

O terceiro elemento prende-se com o facto da interação *estratégica* com os outros atores europeus ser moldada por constrangimentos formais e informais, como são a norma da neutralidade, as regras de decisão e os mandatos institucionais. Facto que levou Portugal a ter de

tratar de alguns assuntos que vinham da agenda europeia ou que derivavam de outras Presidências, como foi o exemplo das negociações da CIG, o alargamento, as questões de segurança e defesa, e até o emprego, a reforma económica e a coesão social, que vinha na agenda europeia desde o Conselho Europeu Extraordinário do Luxemburgo em 1997. Com feito, a Presidência para obter sucesso teve de encontrar, como encontrou, um ponto de equilíbrio entre os diferentes interesses.

Para a corrente sociológica, as prioridades da Presidência portuguesa foram definidas tendo por base as autoimagens dos atores. Nessa medida, Portugal tem prioridades ligadas à imagem que tem de si a nível doméstico, tendo prioridades na área do emprego, da reforma económica e da coesão social; e no plano externo surgem as ligações a África e ao Mediterrâneo, devido a questões geográficas e históricas.

Por sua vez, para os racionalistas as escolhas da Presidência são fruto dos meios e recursos que o país possui, bem como do cálculo de custo-benefício. Segundo esta abordagem, as prioridades da Presidência portuguesa foram definidas tendo em conta o interesse de Portugal nessas matérias algumas por questões de política interna, ligadas ao emprego, à reforma económica e coesão social; outras ligadas a questões de política externa nacional, como seja o fortalecimento das relações com África e o Mediterrâneo; outros por objetivos de política europeia²⁶¹, dado que se estes temas ganhassem dimensão europeia, Portugal a nível doméstico teria vantagens.

Segundo a abordagem sociológica e de acordo com estes elementos, Portugal definiu as suas prioridades atendendo às práticas constitucionais e papéis desenvolvidos de longa data, moldados pela posição geográfica e experiências históricas, por essa via compreendemos que África e o Mediterrâneo figurem nas prioridades da Presidência. As questões do emprego, económicas e sociais constam nas prioridades, devidos à natureza interna destas políticas e à sua relevância. Por essa razão é que as Presidências de diferentes países tendem a ter prioridades diferenciadas.

Para a corrente racionalista a posição geográfica e as experiências históricas definem as prioridades da Presidência, dado que é através destas circunstâncias que o país tirou vantagem. Neste aspeto as correntes sociológica e racionalista complementam-se.

²⁶¹ Quando Portugal durante a Presidência organiza Cimeiras da UE com os EUA, Canadá, Rússia, Índia. Está a projetar a política externa europeia, e sintomaticamente a ganhar visibilidade internacional, porque está a ser também interlocutor entre atores internacionais relevantes.

Durante a segunda Presidência, de acordo com a classificação de Elgström (2003b, p. 12), Portugal seguiu uma «estratégia de acomodação», no sentido em que procurou mostrar as suas credências europeias no exercício do mandato presidencial; voltadas essencialmente para maximizar o interesse das outras partes, nomeadamente nas negociações da CIG, no alargamento, no ELSJ e na própria Estratégia de Lisboa.

Estas desenvolveram-se porque a Presidência só tinha interesses secundários em jogo, onde as preocupações de reputação eram de grande importância. Contudo, a Presidência recorreu também, por vezes, a «estratégias de compromisso», a qual foram usadas quando as partes procuravam obter resultados iguais (Elgström, 2003b, p. 12), como foi, por exemplo, nas negociações dos Acordos ACP-UE, da *Agenda 2000*, no âmbito das negociações da CIG e do emprego, reforma económica e coesão social. As concessões e convergências nas negociações foram equivalentes, tendo o resultado assente numa solução dividida em partes idênticas. Esta estratégia foi usada, de forma evidente, nas negociações da UE na distribuição de recursos.

Mas também recorreu a «estratégias competitivas», com o objetivo de obter ganhos relativos, independentemente de ganhos absolutos, como foram os casos das Cimeira UE-África e UE-Índia, na Estratégia de Lisboa e no método aberto de coordenação.

De acordo com as designações de Elgström (2003b, p. 12), podemos afirmar que o comportamento da Presidência raramente foi caracterizado por «estratégias de força» (visavam maximizar o seu interesse, sem se preocupar com as outras parte); estas foram usadas quando os interesses chave nacionais estavam em jogo, as preocupações de reputação eram de importância secundária e onde a necessidade de realização dos objetivos era elevada, pelo que se exploram todos os meios à disposição (Elgström e Tallberg, 2003, p. 198). Os casos em que Portugal recorreu a esta estratégia foram no âmbito do emprego, reforma económica e coesão social, que resultaram na Estratégia de Lisboa e na organização da Cimeira UE-África. Contudo, o recurso a esta não foi evidente, nem clara, na medida em que a ser usada, não foi a única a que a Presidência recorreu, mas a um conjunto de estratégias.

No entanto, foi na estratégia de «resolução de problemas», que a Presidência procurou maximizar ganhos conjuntos, sendo esta a estratégia mais comum (Elgström and Tallberg, 2003, p. 198). Portugal também recorreu a esta no âmbito da organização da Cimeira UE-África, na situação austríaca, no alargamento, na adesão da Grécia à Zona Euro, no desbloqueamento do diferendo entre Espanha e o Reino Unido sobre Gibraltar, e na questão da Rússia/Chechénia.

Para Elgström e Tallberg (2003, p. 198), segundo a corrente racionalista, nenhuma Presidência adota unicamente uma ou outra estratégia, dependendo apenas do que se espera

dela, mas adapta a sua estratégia de negociação para a situação particular em causa, como também ocorreu na Presidência portuguesa.

Para a abordagem sociológica, a Presidência seguiu uma estratégia em que procurou a reputação externa; nesse sentido, acomodou os seus interesses com os europeus, cumprindo e incorporando a norma da imparcialidade durante a Presidência, prosseguindo sobretudo, uma estratégia competitiva e de acomodação, dado que procurou ganhos relativos, uma vez que os temas não o justificam ou então não tinha capacidade para pretender ter ganhos absolutos.

A abordagem racionalista pode-nos ser útil para explicar o comportamento da Presidência, uma vez que segundo esta, a escolha das estratégias de negociação são um produto de uma configuração estratégica combinada entre: preocupações com a reputação; regras de decisão e de procedimentos legislativos; e obtenção de resultados condicentes com as suas opções (Elgström and Tallberg, 2003, p. 198). Nessa medida, os resultados coincidentes com as opções da Presidência portuguesa, de 2000, era ter um bom desempenho na função administrativa (gestão, organização e coordenação das atividades), prosseguir os interesses nacionais, influenciando/definindo/estruturando a agenda política da União, liderar alguns *dossiers* e deixar uma marca no processo de integração europeia.

O comportamento da Presidência, para esta corrente, é afetada pelas expetativas dos outros Estados-membros e instituições europeias, nesse sentido, podemos compreender que Portugal, após uma primeira Presidência em 1992, de sucesso, quis que os seus parceiros continuassem a ver o país como credível, e agora com capacidade de iniciativa e liderança.

Para a perspetiva sociológica, na linha de Quaglia e Moxon-Browne (2006), existem fatores construídos socialmente, como seja a ideia de persuasão, conhecimento, capacidades diplomáticas, experiências passadas em Presidências da UE, orientação da política externa e credibilidade da Presidência em exercício. Nesse sentido, esta corrente permite-nos compreender e explicar a Presidência portuguesa de 2000.

Contudo, de acordo com Elgström (2003b, p. 13), para a perspetiva sociológica, a Presidência de cada Estado-membro é determinada, em parte, pelas expetativas que possui acerca de si. Cada país procura na Presidência demonstrar certas qualidades e comportar-se de uma determinada maneira. Sejam expetativas acerca da norma da imparcialidade, ou expetativas, de que a Presidência tem necessidade de fornecer uma liderança.

Estas condições, em parte verificaram-se no caso português, dado que a Presidência tinha um conjunto de expetativas acerca de si, e procurou demonstrar algumas qualidades,

nomeadamente que era eficiente no âmbito das suas funções; procurou também provar que tinha capacidade de iniciativa e de liderança, e conseguiu.

De acordo com March e Olsen (1998, pp. 951-952), o comportamento dos atores é determinado pelo que eles consideram que os outros esperam deles, ou pelas suas próprias crenças, que eles consideram adequadas numa dada situação, e não com base em cálculos de custo-benefício. Nessa medida, a corrente sociológica permite-nos compreender a atitude de Portugal, dado que o seu comportamento foi também determinado pelo que os outros esperavam deles, e pelas suas próprias crenças do que consideravam adequado para aquela situação particular.

Em função dessas expectativas, e das que esperava que os outros tivessem dela, assumiu um comportamento ancorado na experiência anterior (da Presidência de 1992), de forma a dinamizar o exercício da Presidência, defender e projetar os seus interesses, e de forma *neutral*, liderou um conjunto de iniciativas que fossem do interesse da UE.

De acordo com a «lógica da adequação», os atores seguem um conjunto de regras em que associam identidades particulares com situações específicas (March and Olsen, 1998, p. 951). Foi também nesta lógica, que Portugal adequou o seu comportamento, em função da sua identidade (experiência, conhecimento de determinados assuntos, passado histórico) com a situação particular, e é nesse sentido que devemos entender as prioridades e o comportamento da Presidência portuguesa de 2000.

Segundo a abordagem sociológica o comportamento da Presidência foi guiado por uma «lógica de adequação», a qual agiu como ela acreditava que se devia comportar (Elgström and Tallberg, 2003, p. 198). Nesse sentido, esta corrente é-nos útil para compreender o comportamento de Portugal na segunda Presidência, dado que além de querer demonstrar que tinha capacidade para desempenhar o cargo, o país agiu como ela acreditava que se devia comportar, atendendo ao contexto da época (nacional e europeu), à experiência adquirida, à sua dimensão económica e política, ao grau de participação nas matérias europeias, aos seus objetivos nacionais e da União.

A autoridade é baseada na aceitação social, legitimidade e confiança (Niemann and Mak, 2009, p. 10), foi nesse sentido que a Presidência portuguesa procurou aumentar a legitimidade, a confiança e a aceitação dos seus parceiros europeus, para demonstrar que era capaz, obter ganhos de política interna, e prosseguir os seus objetivos no plano europeu e internacional. Porém, de acordo com a perspetiva racionalista, a procura de reputação externa foi entendida como um interesse do Estado em ver aumentado o seu peso no campo europeu. Logo ele agiu de

forma a atingir um fim definido *à priori*, e não de forma natural, como fazem querer os defensores da abordagem sociológica.

A questão da autoimagem e das tradições, elementos fulcrais na abordagem sociológica, sendo com base neles que a Presidência adotou uma determinada atitude. Estas foram-nos úteis para explicar e compreender o comportamento da Presidência portuguesa, em 2000, sendo através desta linha que podemos compreender porque o Mediterrâneo, África, Índia, o emprego, a reforma económica e a coesão social figuraram nas suas prioridades.

No que respeita ao cumprimento das normas da Presidência, Portugal exerceu a mesma respeitando a norma da neutralidade/imparcialidade, na medida em que o cumprimento da mesma tinha implicações no seu prestígio. Contudo, em alguns casos, como foi em relação à organização da primeira Cimeira UE-África, Portugal definiu esta questão como sendo do interesse nacional. Sendo difícil afirmarmos que nesta matéria o país exerceu as funções de forma neutra. Estamos assim perante uma neutralidade alegada, diferente da assumida na Presidência de 1992.

As Presidências de acordo com a abordagem sociológica seguem a norma (da imparcialidade), porque elas têm interiorizado esses valores expressos, a qual pode ser tido também como uma garantia. A perspetiva racionalista, pelo contrário prevê que a conduta da Presidência é uma análise de custo-benefício, e seguem as normas quando os ganhos prevalecem sobre os custos (Elgström and Tallberg, 2003, p. 204). Na Presidência portuguesa, em 2000, Portugal seguiu a norma por uma questão de custo-benefício, nesse sentido, a explicação é sustentada pela abordagem racionalista.

Para Elgström e Tallberg (2003, pp. 192 e 196), segundo a formulação racionalista, esta tem de incluir também algumas regras, como seja a norma da neutralidade, que podem restringir a Presidência. Em 2000, o cumprimento da presente norma acarretou uma dificuldade maior, dado que Portugal tinha prioridades que podiam colidir com o cumprimento da neutralidade/imparcialidade. Por outro lado, o conjunto de tarefas que a Presidência tinha era maior, nomeadamente ao nível da negociação/mediação e representação; bem como o conjunto de temas a abordar²⁶².

Dentro dos tipos de (im)parcialidade, a Presidência exerceu sobretudo uma *outcome impartiality*, na qual o mediador respeitou os interesses das partes, obtendo o acordo de todos, embora nem sempre a solução tivesse favorecido todas as partes (Carnevale and Arad, 1996, pp. 45; Elgström, 2003c, p. 43), como foi no *dossier* da *Agenda 2000*. Porém, também usou o

²⁶² Em 2000, a União tinha uma PESC e a JAI. Setores que não existiam em 1992. Ver: (MNE, 2002).

relational partiality, não favorecendo nenhuma das partes, nomeadamente na Estratégia de Lisboa, na Cimeira UE-África, nas matérias de segurança e defesa, e no caso austríaco.

O risco de uma Presidência não cumprir tão intensamente a norma da neutralidade, ocorre quando tem interesses importantes que procura defender e definir a agenda europeia, como aconteceu durante esta Presidência. Esse risco aumentou, quando as funções que assumiu de mais destaque foram as de liderança política e de definição da agenda. Porém, os interesses de Portugal situavam-se ao centro dos interesses europeus, sendo que também definiu prioridades que fossem aceites pelos seus parceiros, e elevou as suas preferências a interesses assumidos como europeus.

A Presidência desenvolveu todas as funções, desde a organização, coordenação, gestão diária das atividades, mediação/negociação, representação, gestão/definição da agenda, defesa do interesse nacional e liderança. Nestas tarefas era maior a possibilidade de violar a norma da neutralidade. Também, é comum que um pequeno Estado procure cumprir esta norma, dado que pretende igualmente demonstrar credenciais de bom europeu e de que tinha capacidade de organização e de liderança, respeitando simultaneamente a norma da neutralidade. Porém, para poder violar esta última norma, é preciso ter capacidade para o fazer, o que é mais difícil para um pequeno Estado, como Portugal.

A corrente sociológica e construtivista considera que à medida que os Estados vão participando no processo de integração socializam-se e internalizam a norma da neutralidade. No caso português, podemos considerar que neste período, Portugal já tinha europeizado a sua política externa, participava ativamente em todas as matérias europeias, tinha adquirido experiência a nível comunitário, sendo a segunda vez que assumia o cargo e com sucesso, podendo esse efeito de socialização e de internalização da norma ter-se verificado.

De acordo com Niemann e Mak (2009, pp. 15-16), a imparcialidade verifica-se em maior grau nos níveis burocráticos, e menos nos níveis políticos do Conselho, e sobretudo do Conselho Europeu. Sendo que por essa via, se pode compreender melhor o facto de Portugal cumprir a norma da neutralidade, dado que exerceu bastantes tarefas que eram de organização, coordenação e gestão das atividades. Bem como um conjunto de tarefas nos diferentes níveis do Conselho. Porém, o cumprimento da norma, acabou por não ser um problema, dado que Portugal procurou colocar as suas prioridades num plano europeu, sendo estas assumidas como sendo do interesse europeu.

Também na linha de Bjurulf's (*et. al.*, 1999, pp. 3-4), num determinado contexto o país que ocupa a Presidência tem um conjunto de concepções/expetativas acerca do seu desempenho,

bem como os outros atores tem concepções/expetativas acerca do desempenho desse país. Sendo que é nesse conjunto, para além da leitura que faz dos seus poderes e das capacidades que possui, que assume um comportamento e desempenha o seu papel. Portugal assumiu um papel neutral durante a Presidência tendo em conta que possuía uma imagem positiva, perante os seus parceiros europeus fruto do bom desempenho anterior, da forma gradual como vinha a participar de forma ativa no processo de integração europeia, do sucesso e do prestígio internacional que obteve no caso de Timor-Leste, credenciais que o país possuía e que queria continuar a manter.

Em termos da norma da eficiência, podemos afirmar que Portugal foi eficaz na medida em que cumpriu os objetivos a que se propôs e que ambicionava no âmbito das suas funções e prioridades. Apesar do leque ser vasto, algumas delas não tiveram efeitos práticos significativos, apesar de constarem no programa da Presidência, como seja a questão da Segurança e Saúde Alimentar.

A Presidência contribuiu para o país poder realizar os seus objetivos, ou seja, ter uma Presidência marcada por uma organização e gestão das atividades diárias eficiente, considerada esta a tarefa mais difícil. Por uma negociação/mediação eficiente no âmbito das negociações da CIG, da questão austríaca, da adesão da Grécia à Zona Euro, do alargamento, da *Agenda 2000*, do Acordo ACP-UE, no diferendo sobre Gibraltar, entre a Espanha e o Reino Unido.

Para a corrente racionalista, de acordo com Elgström e Tallberg (2003, p. 202), foi através da norma da eficiência que a Presidência contribuiu para o desenvolvimento da agenda europeia, e para a liderança do processo de integração. Uma Presidência é considerada de sucesso pelo conjunto de decisões que toma em diferentes *dossiers*. Os pequenos Estados nas suas escolhas, de acordo com esta norma, procuram dar ênfase à liderança de todos os procedimentos, no sentido de moverem as negociações para uma decisão, de forma, a chegarem a um compromisso.

Segundo a «lógica das consequências» os atores escolhem entre alternativas, avaliando a sua provável consequência para os objetivos particulares e coletivos, procurando maximizar o seu interesse. Portugal escolheu que o seu objetivo para a Presidência era ter um exercício eficiente, que projetasse/salvaguardasse os seus interesses e deixasse uma marca no processo de integração europeia. Opções estas tomadas de forma racional, tendo consciência da consequência dessa mesma opção: ser visto como um Estado-membro credível no plano europeu, com capacidade de iniciativa, de liderança e que cumulativamente defendia os seus interesses.

Portugal foi eficiente durante a Presidência, e nesse sentido podemos afirmar que os preceitos racionalistas ajudam a explicar o seu comportamento. Dado que, segundo Tallberg (2009, pp. 4-5), a eficiência é um termo central para os racionalistas, uma vez que é esta que determina a escolha e o modelo de organização, os procedimentos e as normas.

Contudo, de acordo com os mesmos autores, é através do cumprimento da norma da imparcialidade que as Presidências são classificadas de «boas» Presidências. Portugal no primeiro exercício presidencial conseguiu o estatuto de «bom» europeu, em 2000, confirmou aos seus parceiros europeus que era um membro credível, e era essa credibilidade e imagem externa que o país pretendia atingir com o exercício da Presidência, para isso estaria dependente do reconhecimento de «boa» Presidência, tal deveu-se sobretudo à capacidade de iniciativa, de liderança e pelo contributo para o processo de integração europeia.

A abordagem sociológica diferencia-se da racionalista, entre outros aspetos, pelo facto da primeira ser útil para explicar o longo prazo, continuidade e consistências; e a segunda o curto prazo e as razões das oscilações de poder. Nesse sentido, a abordagem racionalista é aquela que melhor explica a Presidência portuguesa. De acordo com este preceito, a abordagem sociológica adequa-se em parte²⁶³.

Em comparação com a Presidência de 1992, e ao nível do longo prazo, as suas continuidades e consistências foram sobretudo na área económica, ou seja, Portugal continuou a dar preponderância às matérias de natureza económica e sociais, por questões de política doméstica, apesar destas não terem a exclusividade. Em termos de continuidade, apenas nas funções administrativas manteve o mesmo objetivo e empenho.

No respeitante à preocupação com a reputação, o argumento racionalista destaca o valor *estratégico* de uma reputação positiva; enquanto a sociológica sublinha a necessidade de um Estado viver à altura das suas expectativas e fazer o que é considerado adequado (Elgström and Tallberg, 2003, p. 204). No que concerne a este ponto, ambas as perspetivas podem explicar o comportamento da Presidência portuguesa em 2000.

Para os racionalistas, a interação entre os Estados-membros e as instituições existem para estes alcançarem os seus objetivos. As instituições são um instrumento adicional para os Estados-membros assegurarem os interesses nacionais (Elgström and Tallberg, 2003, p. 192). Sobretudo o Parlamento e a Comissão são e foram importantes no decorrer da Presidência

²⁶³ Portugal participou de forma ativa na construção europeia nas áreas económicas e políticas, desde 1992, mas sobretudo após 1996. Porém, para além de a Presidência durar apenas seis meses, estes elementos não nos permitem concluir com elevado grau de certeza estes preceitos da corrente sociológica ora referidos.

portuguesa em 2000, na medida em que o relacionamento da Presidência com estas, contribuiu para alcançar de forma mais eficiente os seus objetivos.

Segundo os preceitos racionalistas (Elgström and Tallberg, 2003, p. 192), os governos usam o exercício da Presidência, na medida em que esta constitui um veículo adicional para assegurar o interesse nacional. Todavia, existem determinadas restrições formais e informais - regras de decisão subjacentes, procedimentos legislativos e as normas - que podiam restringir a Presidência nas suas escolhas comportamentais e na forma como interatua com os governos e instituições da UE. Portugal usou a oportunidade de assumir a Presidência para assegurar/defender os seus interesses.

Para a corrente sociológica, no exercício da Presidência, cada país procura ancorar diretamente experiências e características suas. Os pequenos Estados-membros podem ter expectativas acerca do que os grandes Estados têm deles. As expectativas são determinantes importantes do que é considerado um comportamento adequado (Elgström, 2003b, p. 13). É neste sentido, que Portugal definiu como prioritário a Cimeira UE-África, o Mediterrâneo, o emprego, a reforma económica e a coesão social.

Segundo o mesmo autor (Elgström, 2003b, p. 13), as identidades e experiências levam alguns países a apropriaram-se da interpretação do papel da Presidência. Nesse sentido, esta prioriza uma função e determina como a Presidência deve atuar no âmbito desse assunto, como sucedeu com a organização das Cimeiras UE-África e UE-Índia, e o emprego, a reforma económica e coesão social.

Para March e Olsen (1998, p. 951), de acordo com a «lógica da adequação», os atores seguem um conjunto de regras em que associam identidades particulares com situações específicas, aproximando-se as oportunidades da ação. Nesse sentido, os objetivos são prosseguidos através da ligação com as suas identidades mais do que por interesses (Risse, 2000). As proposições destes autores e desta corrente são-nos úteis para explicar a razão de Portugal ter escolhido algumas prioridades para a Presidência, como sejam as questões do emprego, a reforma económica e a coesão social, as relações com África, Índia e o Mediterrâneo.

Esta abordagem dá ênfase à importância das normas e às conceções dos papéis, como variáveis explicativas do comportamento da Presidência. De forma mais substancial, quando um país assume a Presidência, durante o seu exercício deverá agir de uma maneira considerada apropriada (Niemann and Mak, 2009, p. 10). Portugal durante a Presidência em 2000, adotou

um comportamento adequado, nomeadamente foi eficiente, teve iniciativa e liderou o processo de integração europeia em alguns setores.

Nesse quadro, são também relevantes as tradições de base de cada país, as expectativas e as conceções de papéis desempenhados anteriormente, baseados em experiências (repetidas) dos Estados-membros em Presidências antecedentes. As expectativas coletivas constituem também determinantes fortes do que é considerado um comportamento adequado (Niemann and Mak, 2009, p. 10). Estes elementos possibilitam-nos compreender o porquê de algumas opções da Presidência portuguesa em 2000, bem como o seu desempenho durante os seis meses.

Os preceitos apresentados pela corrente sociológica são-nos úteis, na medida em que nos permitem explicar as prioridades de Portugal por alguns temas e compreender o comportamento da Presidência durante o seu exercício.

Para a abordagem sociológica, a autoimagem, ou noutras palavras as identidades, baseadas na cultura nacional e nas tradições históricas, identificam quais os papéis que as Presidências preferem desempenhar e como elas preferem cumprir esses papéis. Estes levam a que a Presidência se comporte como os outros atores consideram ser adequado (Elgström and Tallberg, 2003, p. 198). Através destes elementos podemos concluir porque a Presidência definiu determinadas prioridades tendo em conta a autoimagem (identidade) que Portugal tinha de si, e que considerava que os outros tinham do país. Sendo com base nestas que prioriza as relações com África e o Mediterrâneo no quadro europeu; que deu prioridade ao emprego, à reforma económica e à coesão social.

A Presidência portuguesa durante os seis meses viveu num conjunto de expectativas, conflito e equilíbrio entre a norma da eficiência e da neutralidade. Segundo Tallberg (2006, p. 5), os atores adotam certos procedimentos e práticas, não necessariamente por serem mais eficientes, mas porque constitui uma legitimidade coletiva assente nos modelos institucionais, princípio este que a Presidência portuguesa não podia evitar e teve de seguir.

De acordo com a abordagem sociológica, o impacto da identidade nacional, das expectativas externas, da reputação e dos estereótipos nacionais são refletidos no comportamento das Presidências (Elgström and Tallberg, 2003, p. 198). Foi nesse sentido que Portugal organizou a primeira Cimeira UE-África e UE-Índia, e que se empenhou no Mediterrâneo; propôs a Estratégia de Lisboa, a reforma das instituições e o método aberto de coordenação.

Segundo os mesmos autores (Elgström and Tallberg, 2003, p. 199), as experiências históricas passadas desempenham um papel fundamental no comportamento da Presidência. Como podemos verificar pelo empenho da Presidência portuguesa em organizar a primeira Cimeira UE-África e UE-Índia. Importa também considerar a experiência portuguesa adquirida na Presidência de 1992, que lhe permitiu ter um papel mais ativo e recorrer aos instrumentos de *agenda-setting* da Presidência para dessa forma influenciar/estruturar/definir a agenda europeia de acordo com os seus objetivos.

Os líderes procuram combinar os seus interesses com uma abordagem superior das políticas, a qual deve servir de bom exemplo para o resto da Europa (Elgström and Tallberg, 2003, p. 199). Portugal explorou este recurso, de forma a que os seus interesses fossem considerados pela União como interesses europeus.

Também as tradicionais auto-perceções refletem-se na escolha do desempenho de papéis considerados prioritários, é nesse sentido que devemos compreender, porque Portugal se empenhou em organizar a primeira Cimeira UE-África e nas questões do Mediterrâneo; as razões que o levaram a propor a Estratégia de Lisboa e o método aberto de coordenação.

As circunstâncias geográficas e históricas criam ligações emotivas com outros Estados ou regiões, através dos quais os Estados-membros procuram ter um papel construtivo para fortalecer as ligações da UE com essas regiões (Elgström and Tallberg, 2003, p. 199), como ficou pantenteado na Presidência portuguesa, ao procurar organizar a primeira Cimeira UE-África e a Cimeira UE-Índia, e ao empenhar-se nas questões que abrangessem o Mediterrâneo.

As experiências anteriores de um Estado no exercício da Presidência contribuem para criar expectativas acerca do país (Elgström and Tallberg, 2003, p. 200). Com efeito, esperava-se que Portugal desempenha-se uma Presidência eficiente ao nível da organização, coordenação e gestão das atividades diárias, fruto do sucesso da primeira nestas funções e das credenciais obtidas de «bom» europeu, e de país neutro no exercício da Presidência.

As Presidências anteriores podem criar precedentes. Nesse sentido, quando reassumiu o cargo, foi usada a primeira Presidência como padrão de comparação pelos responsáveis políticos, de forma a distanciarem-se destas. Não no sentido de criticar a primeira Presidência, mas na tentativa de demonstrar que o país era capaz de liderar, de ter iniciativa e de marcar o processo de integração europeu, e não seria apenas um mero organizador e coordenador das atividades diárias do Conselho.

As características do país influenciam, por vezes, as expectativas dele. É expectável que os pequenos Estados adotem um estilo *low profile* e uma abordagem cautelosa (Elgström and Tallberg, 2003, p. 200). Porém, Portugal apesar de cumprir a norma da neutralidade e de ser um país de pequena dimensão, não adotou um estilo *low profile*, embora tenha feito uma abordagem cautelosa na atitude, mas ao mesmo tempo ambiciosa nos objetivos.

Como defendido por Elgström e Tallberg (2003, p. 203), a escolha entre um papel de liderança e de mediador não é clara. Priorizar uma, tem efeitos negativos para a outra. Assumir o papel de pura neutralidade pode ter efeitos negativos nas aspirações de liderança. Este é um dos papéis mais complexos da Presidência de um pequeno Estado-membro como Portugal, com uma política externa secular, com fortes ligações históricas a outros países/regiões, com dificuldade de coesão e sustentabilidade económica e social. Em 2000, a Presidência conseguiu fazer um justo equilíbrio entre o cumprimento da norma da eficiência e da neutralidade, entre o papel de liderança e de mediadora.

No tocante à reputação, a abordagem racionalista procura que o país tenha uma reputação positiva, dado que lhe traz vantagens. Para a corrente sociológica, os Estados devem viver à altura das suas expectativas e assumir um comportamento adequado. Ambas as correntes permitem-nos compreender a Presidência portuguesa de 2000. Portugal considerou que a reputação era importante porque lhe trazia vantagens, e trabalhou no sentido de a conseguir. Porém, também definiu prioridades à altura das suas expectativas e capacidades, assumindo um comportamento que considerava adequado.

Segundo Tallberg (2006, p. 261), a Presidência é particularmente uma plataforma de poder para a liderança. Esta é fundamental para os Estados chegarem a acordos ambiciosos. Portugal aproveitou a oportunidade do cargo para liderar um conjunto de matérias que considerava importante, por questões de política doméstica ou de política externa.

Portugal, sendo um pequeno país teve de procurar mecanismos alternativos para projetar os seus interesses. Nessa medida, apoiou-se no Secretariado do Conselho²⁶⁴, manteve boas relações com a Comissão e o Parlamento Europeu. A nível interno, o governo iniciou uma prática de contactos regulares com a Assembleia da República.

Se por um lado os pequenos Estados têm poucos recursos, por outro, tendem consequentemente a não ter um estilo de liderança/negociação coercivo, mas mais consensual,

²⁶⁴ Portugal, tal como os pequenos ou novos Estados, dados os fracos recursos administrativos que possuem, recorrem aos serviços do Secretariado do Conselho.

tendo a política externa destes Estados uma prioridade elevada²⁶⁵. Porém, estes têm menos interesses a defender, tendo também de coordenar as suas ações com os grandes Estados, a Comissão e o Secretariado, o que pode facilitar uma negociação efetiva.

Os pequenos Estados têm desvantagens estruturais em todas as dimensões e consequentemente dificuldades administrativas, dessa forma, procuram políticas específicas, e tentam negociar com base numa autoridade moral, assente em estratégias de defesa dos interesses da UE. Portugal desenvolveu este comportamento na Presidência em 2000 de forma notável, quer no âmbito das áreas da política externa (primeira Cimeira UE-África), quer nas matérias de natureza económica e social (Estratégia de Lisboa).

A Presidência portuguesa, teve de aproveitar a oportunidade, através do *agenda-setting*, dos seus recursos/conhecimento específico sobre algumas matérias, para salvaguardar os seus interesses e influenciar/estruturar a agenda política da UE. Os países com as características de Portugal como tem poucas possibilidades de influenciar a agenda europeia, recorrem ao *agenda-structuring*, para aproveitar a oportunidade da Presidência, para influenciar temporariamente a agenda e ganhar estatuto.

Outra técnica que estes Estados usam e que Portugal utilizou foi recorrer à priorização de alguns temas específicos e importantes, através da qual constroem uma eventual argumentação persuasiva, tendo por base conhecimentos científicos específicos. Como foi o caso das relações da UE com África, em que Portugal liderou o processo, dado que possuía conhecimentos específicos sobre esse continente, e sendo um interlocutor privilegiado na construção de pontes.

De acordo com Panke (2008, pp. 10 e 19), os pequenos Estados podem também *aproveitar* a Presidência para destacar problemas do dia-a-dia específicos do seu país, para poder ter um *dossier* ao nível da Presidência focado na política doméstica, e dessa forma ganhar autoridade institucional e acomodar as suas preocupações internas. Estes recorrem ao exercício da Presidência, uma vez que lhe confere autoridade moral institucional, para prosseguir os seus interesses. Ficaram demonstradas estas circunstâncias de forma evidente no âmbito da Presidência portuguesa em 2000, nomeadamente nas questões do emprego, da reforma económica e da coesão social, que veio a culminar na Estratégia de Lisboa.

Como afirmamos anteriormente, o diálogo teórico entre as diferentes abordagens, bem como a sua complementaridade, faculta-nos uma maior compreensão e explicação da Presidência portuguesa de 2000, mais do que cada uma das teorias individualmente. A complementaridade é superior em termos teóricos e de verificação empírica, mais do que o mero

²⁶⁵ Ver para uma maior compreensão deste assunto: (Tonra, 2002).

debate binário das perspetivas. Ambas as correntes são-nos úteis na compreensão e explicação da Presidência portuguesa de 2000, até porque alguns elementos são explicáveis e compreensíveis por uma corrente e não por outra, sendo a complementaridade entre ambas, não apenas vantajosa, mas fundamental.

Com efeito, podemos afirmar que ambas as abordagens se complementam na explicação da Presidência portuguesa do Conselho em 2000. O cumprimento da norma, as preocupações da reputação, são elementos essenciais da abordagem sociológica. Todavia, estes preceitos têm outros objetivos exógenos e a longo prazo, como defendem os racionalistas. Por sua vez, o recurso ao institucionalismo pode-nos ainda ajudar a compreender e complementar alguns aspetos, pois para esta corrente a Presidência enquanto instituição constrange ou estimula o país quando assume o cargo, e pretende prosseguir os seus objetivos políticos e exercer a liderança no plano institucional da UE.

Nessa medida, podemos compreender que fruto da existência de novas dimensões institucionais, como a PESC, Portugal definiu esta como uma das suas prioridades, nomeadamente o fortalecimento das relações da UE com África, a Índia, o Mediterrâneo; tinha como objetivo organizar um conjunto vasto de Cimeiras, e eleito como prioritário as questões de segurança e defesa no quadro da então futura PESD.

O facto de a UE estar, na altura, organizada em «Pilares», levou Portugal a definir prioridades para os três «Pilares» institucionais, com realce para o segundo (da PESC), e no âmbito do primeiro (matérias económicas e sociais). Por outro lado, as regras que as instituições possuem tanto podem restringir o comportamento da Presidência, na medida em que esta não tem um poder discricionário, como também podem contribuir para o sucesso da Presidência, como foi o caso português.

5.5. Acerca dos resultados, marcas e (in)sucessos da Presidência

Como referiu Westlake (1995, p. 49), a combinação do peso dos mecanismos diplomáticos e políticos dos Estados-membros são aproveitadas para desenvolver tarefas para uma «boa» Presidência. Portugal congregou o facto de ter uma política externa com ligações a África, bem como uma «máquina» diplomática e política integrada nos mecanismos europeus, para desenvolver de forma eficiente a Presidência, e assim, ter uma «boa» Presidência.

Outro dos elementos pelo qual as Presidências são classificadas de «boas» ou «más», é pela intensidade dos Conselhos Europeus (Westlake, 1995, p. 49). De acordo com esta

classificação Portugal teve uma «boa» Presidência, dado que teve Conselhos Europeus²⁶⁶ intensos e com impacto na agenda europeia e no processo de integração europeia.

De acordo com os critérios de avaliação das Presidências de Kirchner (1992, pp. 86-87) podemos considerar, a segunda como uma «boa» Presidência:

- 1- devido às suas capacidades de gestão, ao bom funcionamento das reuniões/encontros, à inovação dos métodos de trabalho (criação do método aberto de coordenação, e novas regras de funcionamento do Conselho);
- 2- à seleção de prioridades políticas, que tiveram um amplo apoio pelos outros Estados-membros e pelas instituições comunitárias (Emprego, reforma económica e coesão social, plasmado na Estratégia de Lisboa, Cimeiras com os EUA, Canadá, Rússia, Índia);
- 3- ter ficado demonstrado, no grau com que é visto enquanto «*honest broker*» ou como construtor de coligações, à sua eficiência, nomeadamente nas negociações da CIG, nas matérias de segurança e defesa, na organização da Cimeira UE-África, bem como no número de Cimeiras que organizou; na adesão da Grécia à Zona Euro; na situação da Rússia/Chechénia; no desbloqueamento do diferendo entre Espanha e o Reino Unido sobre Gibraltar;
- 4- à extensão e à forma como as questões difíceis foram resolvidas, como por exemplo, a questão austríaca no final da Presidência; a adesão da Grécia à Zona Euro; na situação da Rússia/Chechénia; o desbloqueamento do diferendo entre Espanha e o Reino Unido sobre Gibraltar.
- 5- ao estilo presidencial com que os objetivos foram apresentados nas outras instituições europeias e à promoção da reputação da Comunidade, com respeito por países terceiros. Esta condição confirmou-se na organização/realização da Cimeira da UE com África, mas também nas Cimeiras com a Índia, EUA, Canadá e a Rússia.

Podemos deste modo considerar a Presidência como eficiente e que obteve sucesso, na medida em que foi capaz de levar a cabo um conjunto de tarefas de difícil resolução, desenvolveu uma liderança efetiva, estabeleceu uma cooperação com a Comissão e o Parlamento, ingredientes fundamentais para o sucesso, segundo Kirchner (1992, p. 109).

²⁶⁶ O Conselho Europeu de Santa Maria da Feira ficou reconhecido pelo contributo nas matérias de segurança e defesa, nomeadamente no que concerne aos órgãos e estruturas (militares) e da Gestão Civil de Crises, matérias que fariam parte da PESD. O Conselho Europeu de Lisboa Extraordinário ficou conhecido, especialmente, pela institucionalização do método aberto de coordenação e da Estratégia de Lisboa.

Também de acordo com os critérios de Schout (1998, p. 5) podemos afirmar que, em virtude do exercício da imparcialidade, da gestão eficiente das reuniões, da prestação de uma agenda atraente, eficiente, mas não irritante na forma como defendeu os interesses nacionais, na gestão de crises e na forma valiosa como contribuiu para o processo de integração europeia, estivemos perante uma Presidência exercida de forma «profissional», eficiente, e de grande sucesso.

A liderança pode exigir capacidades à Presidência para desenvolver visões estratégicas a longo prazo sobre o processo de integração europeia (Schout, 1998, p. 6). Portugal contribuiu de forma proeminente para o desenvolvimento do processo de integração europeia, através da introdução do método aberto de coordenação e pelo contributo no âmbito da CIG para a reforma institucional (plano institucional), bem como pelas alterações das regras de funcionamento do Conselho e pelo «método de Lisboa»; no plano externo, através da organização/realização da primeira Cimeira UE-África e UE-Índia, bem como pela organização das restantes Cimeiras, e a criação das estruturas/órgãos de segurança e defesa; no plano interno e económico, através do lançamento da Estratégia de Lisboa.

Consideramos que a melhor forma de avaliar o sucesso de uma Presidência é quando estas conseguem desenvolver de forma eficiente todas as suas funções, exercidas de acordo com uma (im)parcialidade razoável. Mas o que distingue de forma evidente as Presidências de sucesso são três elementos: defesa/salvaguarda dos interesses nacionais; aproveitamento da oportunidade da Presidência para liderar a UE e o contributo para o desenvolvimento do processo de integração europeia. Requisitos que a Presidência portuguesa preencheu.

Porém, para que haja sucesso teve de haver uma preparação adequada²⁶⁷, elemento-chave para que o mesmo se verifique segundo Bunse (2009, p. 67). Outros elementos importantes para o êxito foram o recurso ao apoio ao Secretariado do Conselho, a qual podemos dizer que a Presidência teve um elevado grau de influência sobre as matérias tratadas, na classificação de Bunse (2009, pp. 69-70).

Por outro lado, o país preparou bem as suas prioridades, legitimadas ao nível da UE, assegurou eficientes coordenações domésticas, e teve capacidade para explorar as vantagens informacionais através do uso extensivo do Secretariado do Conselho. Segundo o mesmo autor, a Presidência possuía um ambiente de liderança favorável, ou seja, tinha uma política

²⁶⁷ Ver para uma compreensão detalhada da preparação da Presidência portuguesa: (MNE, 1998; MNE, 1999; MNE, 2000a; MNE, 2002).

interna/externa e um desenvolvimento económico positivo, consequentemente a Presidência foi conduzida com um elevado grau de influência.

Também contribuiu para um elevado grau de influência, o facto de haver uma heterogeneidade elevada de pontos de vista no Conselho e a intensidade das preferências ser baixa. Com efeito, o país construiu coligações de forma a favorecerem o seu ponto de vista. A Presidência mobilizou o apoio dos grandes Estados, do Parlamento Europeu e manteve relações de colaboração Presidência-Comissão, apesar de no âmbito da CIG não ter tido muito em linha de conta esta, dada a fragilidade da mesma nesse período.

De acordo com a teoria intergovernamental e segundo Panke (2008, p. 22), os Estados como Portugal durante a Presidência de 2000, para obterem sucesso nos resultados procuraram formar políticas através da(o):

- definição das suas prioridades/agenda tendo em conta uma coordenação regional e as diferentes fases do processo de tomada de decisão, de forma a que estas respondessem aos interesses domésticos de todos os governos e a haver uma coerência interna alta entre o grupo (Estratégia de Lisboa, Cimeira UE-África, *Agenda 2000*);
- desenvolvimento de «parcerias estratégicas», a qual procurou definir a agenda e as diferentes fases do processo de tomada de decisão, quando os interesses domésticos entre os pequenos e grandes Estados eram similares (Estratégia de Lisboa, *Agenda 2000*);
- prática de uma mediação imparcial («*honest brokerage*»), sem que fosse possível afetar a sua reputação como um mediador imparcial (caso da Áustria, o diferendo entre Espanha e o Reino Unido sobre Gibraltar, *dossier* Rússia/Chechénia, Acordo UE-ACP, *Agenda 2000*);
- defesa dos seus interesses, disfarçando-os como interesses europeus, e conseguindo igualmente introduzi-los na agenda europeia (Estratégia de Lisboa, Cimeira UE-África).

A mesma autora, Diana Panke (2008, p. 22), recorreu também ao institucionalismo supranacional, a qual procuramos aplicar ao caso da segunda Presidência portuguesa de 2000, segundo a qual os Estados para obterem sucesso nos resultados procuram formar políticas através de:

- contactos com a Comissão Europeia – em todas as fases de definição da agenda, se os temas forem apelativos e estiverem em sintonia com a orientação da Comissão, e

constituírem preocupações equivalentes entre os Estados. Estes tiveram de ser seguidos por Portugal, dado que uma das prioridades centrais da Presidência era o emprego, a reforma económica e a coesão social, a qual veio a resultar na Estratégia de Lisboa. Uma vez que estas áreas estavam sujeitas ao método comunitário, era fundamental envolver e estabelecer contactos com a Comissão, apesar desta se encontrar a passar um momento de fragilidade;

- estratégias de priorização – Portugal procurou afirmar-se como possuidor de políticas de conhecimento e de inovação, e desenvolveu uma *estratégia* de argumentação de forma a convencer a Comissão e os outros Estados, como ficou demonstrado através da Estratégia de Lisboa, o método aberto de coordenação, da organização da primeira Cimeira UE-África.
- mediação imparcial (*«honest brokerage»*) – no Conselho, nomeadamente no caso austríaco, inclusive neste, não envolveu nenhum Estado grande como «parceiro estratégico» de um pequeno estado, nem houve matérias com elevada saliência para os interesses dos pequenos Estados. Bem como na adesão da Grécia à Zona Euro, no desbloqueamento do diferendo entre Espanha e o Reino Unido sobre Gibraltar, *dossier Rússia/Chechénia, Agenda 2000*;
- defesa dos interesses nacionais disfarçando-os como interesses europeus, e conseguindo igualmente introduzir na agenda europeia – o emprego, a reforma económica e a coesão social, que culminou na Estratégia de Lisboa; e o seu interesse em África, que deu origem à primeira Cimeira UE-África e à finalização do primeiro Acordo UE-ACP.

De acordo com a terminologia de Elgström (2003b, pp. 7-8), podemos confirmar que apesar da Presidência portuguesa de 2000 ter tido uma boa performance administrativa, deu ênfase e teve um papel político ativo para tentar influenciar a agenda da UE. Os *dossiers* que teve de lidar de cariz mais político foram o processo de revisão do Tratado, através da CIG, as questões do alargamento, a Cimeira UE-África, as matérias de segurança e defesa e o caso austríaco.

Também segundo o esquema de Bunse (2009, p. 72), a Presidência portuguesa pode ser considerada de sucesso, uma vez que atendendo às circunstâncias específicas do país, os

resultados políticos alcançados satisfizeram as preferências nacionais dentro de uma cultura para o consenso²⁶⁸.

Podemos afirmar que teve sucesso na maior parte das suas prioridades programadas e nos *dossiers* em que se viu envolvido. Contudo, em alguns *dossiers* como a Segurança e a Saúde Alimentar e até mesmo no ELSJ, foram matérias em que não se obteve um resultado sempre concreto, logo desprovidos de sucesso total. Outros temas do ponto de vista discursivo foram apelidados de prioritários, como a agricultura, a educação. Mas o seu impacto foi marginal, pese embora os esforços e contributos portugueses nestes temas.

Em síntese, a segunda Presidência portuguesa do Conselho ficou marcada no plano externo pela organização da primeira Cimeira UE-África e Cimeira UE-Índia, do vasto conjunto de Cimeiras que organizou da UE com os EUA, Canadá, Rússia, dos progressos nas questões de segurança e defesa, nomeadamente na implementação das suas estruturas provisórias da PESD, na implementação da Estratégia Comum com a Rússia, Ucrânia e os países do Mediterrâneo, introdução institucional das reuniões ministeriais trilaterais (UE-Rússia-EUA). No plano institucional pela reforma das instituições, sobretudo através da CIG, mas acima de tudo pelo lançamento do método aberto de coordenação, e pelo iniciar de novas práticas ao nível do Conselho/Conselho Europeu. No campo económico e social, a Estratégia de Lisboa foi a grande medida emblemática. Contudo, as principais marcas políticas da Presidência foram o sucesso alcançado na organização da primeira Cimeira UE-África e UE-Índia, a Estratégia de Lisboa, e o método aberto de coordenação.

Nesta Presidência, desde o início, Portugal tinha como objetivo liderar ou influenciar a agenda política europeia. Desta forma, concluímos que a Presidência teve sucesso, porque do ponto de vista teórico, o sucesso é por norma avaliado em função da capacidade de liderança e de influência da agenda política europeia. Apesar da dificuldade e relatividade em avaliar o sucesso da Presidência, podemos afirmar que a Presidência, no geral, foi um sucesso, uma vez que soube equilibrar as suas prioridades, na forma e substância de as prosseguir/alcançar e marcar o processo de integração europeia.

²⁶⁸ Ver: (Anexo A).

Capítulo III – A Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia – 2007

1. Enquadramento, antecedentes e contexto

Depois de duas Presidências portuguesas do Conselho, em contextos muito diferentes, e com níveis distintos de participação nacional nas questões europeias, sobretudo nas de natureza política, Portugal assumiu a terceira Presidência, no 2.º semestre de 2007, numa fase em que o seu contributo nas matérias europeias era ativo e central²⁶⁹.

O Tratado Reformador não constava das prioridades do Governo. Porém, o esforço da Presidência alemã em ver o Tratado aprovado, levou a que de uma não prioridade fosse uma prioridade para o país (Antunes, 2008). Cabendo assim a Portugal a condução da negociação de um tratado internacional, atividade considerada das mais clássicas e valorizadas em matéria de diplomacia (Neuilly, 2005). Este tema foi uma herança da agenda política europeia e da Presidência alemã²⁷⁰. O que comprova a ideia de que parte da agenda das Presidências é herdada das anteriores, ou então deriva do contexto em que a mesma decorre.

Se, por um lado, a acumulação de capital de confiança e prestígio que advinham do sucesso dos anteriores exercícios e do nível de empenho português nas questões europeias, anteviam que Portugal pudesse suplantar as dificuldades da terceira Presidência, dado que como referiu o então Presidente da República Cavaco Silva (2007, p. 5) «este é um período em que a projeção externa do nosso país se reforça». Contudo, o contexto era por sua vez mais complexo em relação aos anteriores, não só pelas questões fundamentais que importava decidir, tendo no Tratado Reformador a sua grande bandeira e objetivo, mas também pela difícil e ambiciosa agenda política europeia.

A nível interno, o Governo dispunha de uma maioria absoluta no Parlamento, o que lhe permitiu ter uma larga margem de manobra, apesar das dificuldades económicas que se faziam sentir (Magone, *et. al.*, 2012, pp. 41-45). Contudo, como referiu Nuno Severiano Teixeira (2014), a Presidência portuguesa da UE, em 2007, mostrou a maturidade política da participação de Portugal no projeto de integração europeia, tendo pautado a sua atitude por um «realismo responsável».

²⁶⁹ Ver acerca da posição de Portugal nas questões europeias (2000-2007): (MNE, 2002; MNE, 2003; MNE, 2005a; MNE, 2005b; MNE, 2005c; MNE, 2008a; MNE, 2008b; MNE, 2009).

²⁷⁰ Ver para mais detalhes sobre a Presidência alemã em 2007: (Quaglia, Hough and Mayhew, 2007; Maurer, 2008).

A terceira PPUE em 2007 foi diferente das anteriores em vários aspetos, no entanto, destacamos essencialmente cinco dessas diferenças:

- 1- foi a primeira vez que uma Presidência do Conselho e de Portugal assentou num «Trio» de Presidências, o que requereu mais trabalho de negociação, coordenação e ação político-diplomática entre os três países na consagração das agendas e programas. Embora, como podemos constatar, a Eslovénia²⁷¹, sendo a primeira vez que assumia o cargo e dada a pouca experiência nas lides europeias teve um papel menos ativo;
- 2- o grau de participação e de empenhamento português nas questões europeias é muito maior do que nas anteriores Presidências, tendo vindo a aumentar inclusive de Presidência para Presidência, quer quanto ao grau de empenhamento quer no tocante às matérias abrangidas, sobretudo as de natureza política;
- 3- foi também a Presidência de 2007, diferentemente das anteriores, marcada essencialmente por questões e objetivos políticos, ou seja, a aprovação de um Tratado que era considerado determinante e essencial para o futuro institucional da União e que veio a culminar no atual Tratado de Lisboa, conferindo assim ao país um peso político e simbólico de grande relevância;
- 4- comparativamente com as anteriores Presidências portuguesas, esta ficou igualmente marcada por uma maior cooperação com as instituições comunitárias, especialmente a Comissão e o Parlamento Europeu. Havia ainda pela primeira vez uma Presidência com um programa tripartido e com 27 Estados-membros, mais 15 que a primeira e mais 12 que a segunda, ou seja, mais interesses e posições que era necessário coordenar;
- 5- o país foi alvo de um processo de socialização europeu, a nível político e administrativo, fruto da participação na integração europeia, ao longo de cerca de duas décadas, congregado com as experiências das duas anteriores Presidências permitiu-lhe ter um grau de confiança, credibilidade e prestígio superior.

2. Preparação, Organização e Estruturas da Presidência

No ano de 2005, Portugal preparava-se para assumir pela terceira vez a Presidência do Conselho da UE, sendo que os trabalhos de preparação tinham sido lançados em 2005,

²⁷¹ Ver para mais detalhes sobre a Presidência eslovena em 2008: (Kajnič, 2009).

envolvendo os serviços do MNE, a Representação Permanente portuguesa em Bruxelas, os Ministérios setoriais e os serviços de apoio da UE, em particular o Secretariado-geral do Conselho (MNE, 2008a, p. 541), dando assim cumprimento, a uma das regras basilares para o sucesso de um a Presidência, particularmente de um pequeno Estado, ou seja, o recurso ao apoio do Secretariado.

Em 2005, iniciou-se o trabalho da preparação da Presidência com a identificação das potenciais prioridades e temas, a qual constituiu outro dos pontos prioritários dos trabalhos, não obstante as dificuldades em proceder a uma avaliação precisa desta questão. Com efeito, boa parte da Presidência portuguesa poderia depender do ritmo de resolução de questões pendentes na agenda da UE (Tratado Constitucional), das futuras iniciativas da Comissão e das anteriores Presidências, bem como das decisões, mandatos e prazos estabelecidos pelos Conselhos Europeus que a antecederam (MNE, 2008a, p. 544).

Este exercício estava a ser desenvolvido em estreita articulação com a Presidência antecessora, a Alemanha, e a Presidência sucessora, a Eslovénia. Em 2005, realizaram-se quatro reuniões entre os três Estados-membros (o Secretariado-geral do Conselho começou a participar também nestes encontros), uma das quais em Lisboa, a 28 de abril (MNE, 2008a, p. 541).

Numa primeira fase, a cooperação entre os três parceiros comunitários tinha como pressuposto a entrada em vigor do Tratado Constitucional, que estabelecia um modelo assente num Grupo de Presidências («*Team Presidencies*») de três Estados-membros. Após o Conselho Europeu de junho, e não obstante a indefinição em torno do futuro do Tratado Constitucional, foi decidido manter a articulação entre o que passou a ser designado por «Trio» de Presidências, modelo conforme os Tratados atuais de então (MNE, 2008a, p. 542).

Para poder apresentar um Programa de atividades abrangendo as três Presidências, no final do ano 2005, os três países avançaram com uma iniciativa conjunta no sentido de se rever as então regras de Programação das atividades do Conselho constantes do seu Regulamento Interno (n.º 4 e 5.º do art.º 2), visando substituir o então Programa Operacional Anual e Programa Estratégico de três anos por um Programa de Trabalho de 18 meses (MNE, 2008a, p. 542).

No ano de 2005, os trabalhos de preparação da Presidências, mais significativos, foram os que de seguida mencionamos.

Estrutura de Missão para a Presidência Portuguesa do Conselho foi criada através de Resolução do Conselho de Ministros, aprovada em 29 de dezembro (Resolução n.º 4/2006,

publicado a 16 de janeiro de 2006) e seria responsável pela logística e organização das reuniões em Portugal. Encontrava-se integrada na Secretária-geral do MNE e na dependência do MNE (MNE, 2008a, pp. 542-543).

No que respeita à parte logística, atendendo à realização, em Portugal, de eventos de maior relevância e que teriam a chancela da Presidência portuguesa de 2007 (cerca de uma centena e meia de reuniões – a nível político e técnico), foi decidido recorrer a uma estrutura física permanente, tendo sido lançados os trabalhos com vista à identificação e seleção dessa estrutura (MNE, 2008a, p. 543; MNE, 2008b, p. 516).

Para reforçar e agilizar a coordenação intersectorial, foi estabelecida uma lista de pontos focais dos Ministérios e Regiões Autónomas, que constituiriam o ponto de contacto privilegiado do MNE na preparação da Presidência, podendo reunir sempre que necessário (MNE, 2008a, p. 543).

Tratava-se sobretudo de preparar uma das funções clássicas e primárias da Presidência, a organização, coordenação e gestão das atividades. Esta é uma função central para que uma Presidência seja bem-sucedida, apesar de serem tarefas que não traziam «*louros*» para o país, mas que poderiam colocar em causa o seu prestígio, se não fossem bem desenvolvidas. Neste campo, esta foi uma preocupação central da primeira Presidência portuguesa em 1992, a qual foi um dos seus principais objetivos, que acumulado com a experiência da Presidência de 2000, facultavam a Portugal um capital de conhecimentos para o exercício presidencial.

Por decisão do MNE, a 22 de dezembro de 2005, foi determinado que a coordenação da preparação da Presidência seria assegurada pelo Secretário de Estado dos Assuntos Europeus, em articulação com o Gabinete do MNE. Paralelamente, ficou prevista a designação de pontos de contato de outros serviços do MNE, que poderiam ser convocados numa base *ad hoc* para as reuniões do referido Grupo de Trabalho (MNE, 2008a, p. 542).

Em relação ao Calendário, em 2005 procedeu-se ao levantamento dos Conselhos formais que deveriam, em princípio, decorrer então no segundo semestre de 2007 e das reuniões ministeriais informais (bem como de outras iniciativas de natureza informal) que poderiam ter lugar em Portugal. Quanto ao Conselho Europeu, foi decidida a realização de uma reunião informal de Chefes de Estado e de Governo, em Portugal, a 18 e 19 de outubro e do Conselho Europeu de dezembro nos dias 13 e 14, em Bruxelas (MNE, 2008a, p. 543).

Com base no levantamento efetuado, iniciou-se a elaboração do projeto de calendário da Presidência portuguesa com o Regulamento Interno do Conselho (RIC) (n.º 2 do art.º 1), a

apresentação formal do calendário às instâncias competentes da UE e aos parceiros comunitários deveria então ter lugar sete meses antes da Presidência, em dezembro de 2006 (MNE, 2008a, p. 543).

Em 2006, intensificaram-se os trabalhos de preparação da Presidência portuguesa da UE, em estreita coordenação com os Ministérios e a Representação Permanente em Bruxelas e em articulação com a Alemanha e a Eslovénia, que integrariam em conjunto com Portugal o «Trio» de Presidências da UE²⁷². Foram igualmente promovidos contactos regulares com as Instituições Europeias, parceiros comunitários e países terceiros (MNE, 2008b, p. 511).

Na prática, traduz-se na alteração das regras sobre programação do RIC, que, por iniciativa da Alemanha, Portugal e Eslovénia, passou a prever um Programa para 18 meses em substituição dos programas operacional anual e estratégico plurianual, para três anos (n.º 4 do art 2.º do RIC, JOCE L 285, de 16 de outubro). Esta alteração teve em vista reforçar a continuidade e coerência da ação da UE (MNE, 2008b, p. 511).

Paralelamente, prosseguira os encontros regulares e troca de informação entre os membros do «Trio». Tiveram lugar as 5.ª, 6.ª e 7.ª reuniões de Diretores-gerais para assuntos Europeus, respetivamente a 20 de fevereiro, em Sintra, a 10 de maio, em Liubliana, e a 11 e 12 de outubro, em Berlim. Portugal promoveu ainda a primeira reunião, a nível político, entre os três Secretários de Estado dos Assuntos Europeus dos três países, que teve lugar a 30 de junho, em Cascais (MNE, 2008b, pp. 511-512).

Quanto à preparação da Presidência a nível interno, caberia destacar a realização em Guimarães, em outubro, de uma reunião informal do Conselho de Ministros inteiramente dedicada à preparação da Presidência, as reuniões regulares do Grupo constituído no MNE sob a coordenação do Secretário de Estado Adjunto e dos Assuntos Europeus; as reuniões da Comissão Interministerial para os Assuntos Comunitários; e as reuniões *ad hoc* para abordar matérias específicas relacionadas com a Presidência (MNE, 2008b, p. 512).

Através destes procedimentos, Portugal preparava-se e orientava uma das funções da Presidência – a coordenação e a gestão diária dos trabalhos. Tarefa fundamental para conseguir inscrever as suas prioridades na agenda europeia, e respeitar as normas europeias do exercício da Presidência (imparcialidade/neutralidade). Importa ainda referir, que a nível teórico e que foi seguido por Portugal no plano prático, para o exercício desta função requereu uma coordenação

²⁷² O «Trio» de Presidências, conceito informal, não jurídico, surge como sucedâneo do conceito de «*Team*» de Presidências inscrito no Tratado Constitucional, tratando-se de uma experiência pioneira na UE (MNE, 2008b, p. 511).

prévia e constante durante a Presidência, a nível interno (ministerial e direções-gerais) e a nível externo (outros Estados-membros e instituições europeias e atores com a qual se cria organizar eventos).

Em 2006, o projeto de calendário da Presidência portuguesa encontrava-se consolidado e fez-se circular pelas instâncias competentes da UE e dos outros Estados-membros. O documento incluía as datas e locais das reuniões formais e informais do Conselho, da Cimeira Informal de Chefes de estado e de Governo, do Conselho Europeu de Dezembro e das sessões do Parlamento Europeu, entre outras (MNE, 2008b, p. 514)²⁷³.

Quanto aos Presidentes e Chefias de delegação, em 2005, em articulação com os Ministérios setoriais, estavam a ser identificados os departamentos que iriam assumir a Presidência e Chefia de delegação nacional dos Comitês e Grupos de Trabalho do Conselho da UE, pretendendo-se que a designação dos responsáveis que iriam assumir estas tarefas tinham lugar até ao final do primeiro semestre de 2006. Seria essencial a nomeação destes representantes com a antecedência de pelo menos um ano, para se assegurar a estabilidade e experiências necessárias, e para a realização de eventuais ações de formação (MNE, 2008a, pp. 544-545).

Em 2005, procedeu-se ao levantamento preliminar dos encontros a realizar com países terceiros, processo que implicou uma estreita coordenação com as Presidências que antecederam e que se seguiram. Através do levantamento então efetuado, foi possível antever uma pesada agenda, sobretudo tendo em conta que Portugal iria assumir o 2.º semestre do ano e que em setembro decorreria a Assembleia-geral das Nações Unidas. Por outro lado, estava em aberto a eventual realização, em Portugal, da segunda Cimeira UE-África, que poderia ter significativo impacto, designadamente em termos de organização e gestão dos eventos em Portugal e a nível das prioridades. A realização deste encontro mereceu um forte empenho e determinação de Portugal²⁷⁴, embora tivesse exigido o acordo dos outros Estados-membros (MNE, 2008a, p. 545).

O levantamento das Presidências e delegações nacionais aos Comitês e Grupos de Trabalho do Conselho da UE registou durante o ano de 2006 avanços consideráveis, apesar de

²⁷³ De assinalar que foram agendados 27 Conselhos formais e 11 Conselhos informais (MNE – Gymnich, Economia e Finanças, Agricultura e Pescas, Justiça e Assuntos Internos, Competitividade, Defesa, Emprego, Desenvolvimento, Ambiente, Ciência e Ministros do Desporto), que teriam lugar sobretudo em Lisboa (MNE, 2008b, p. 514).

²⁷⁴ Ver para um acompanhamento dos esforços portugueses sobre esta questão de 2001 a 2007: (MNE, 2003; MNE, 2005a; MNE, 2005b; MNE, 2005c; MNE, 2008a; MNE, 2008b).

ter sido em larga medida condicionado pelas alterações decorrentes do Programa de Reforma da Administração Pública (MNE, 2008b, p. 514)²⁷⁵.

Durante o ano de 2006 foi consolidado o calendário dos encontros a realizar com países terceiros. Foram agendadas as Cimeiras com a Rússia, Ucrânia, China e Índia, programou-se a 2.ª Cimeira UE-África e iniciaram-se diligências tendo em vista a realização da Cimeira com o Brasil. Foram ainda calendarizados cerca de 45 reuniões ministeriais, no âmbito Euromed e com os EUA, Canadá, China, Rússia, Austrália, entre outros. No total, estavam previstas cerca de 175 reuniões, a todos os níveis (MNE, 2008b, p. 515).

Do ponto de vista da logística, durante todo o ano de 2006 foram sendo definidas as reuniões que teriam lugar em Portugal e as necessidades extraordinárias dos postos diplomáticos com especial destaque para a REPER, para fazer face ao exercício da Presidência. Coube ainda à Estrutura de Missão preparar um orçamento para responder aos encargos que advinham da organização de reuniões em Portugal, bem como da atividade extraordinária nos postos diplomáticos decorrentes do exercício da Presidência (MNE, 2008b, pp. 515-516).

Ao mesmo tempo que se iam identificando as reuniões a organizar em Portugal, à Estrutura de Missão competiu definir, juntamente com os Ministérios diretamente envolvidos, o respetivo formato, número de participantes, número de sessões de trabalho, regime linguístico, fornecimento de material, atividades paralelas, número e tipo de refeições, alojamento, transportes, segurança, credenciações e acompanhamento da imprensa (MNE, 2008b, p. 516).

A terceira Presidência constitui para o país «um exercício sem precedentes», numa União alargada a 27 Estados-membros, com responsabilidades acrescidas na vertente interna e externa, sobretudo devido à necessidade premente de ultrapassar o impasse criado em torno do Tratado Constitucional (MNE, 2009, p. 11).

Portugal tinha pela primeira vez um grande desafio durante a Presidência, a necessidade de aprovar um Tratado europeu. Que embora tivesse um mandato claro da Presidência alemã anterior, em que se definia a estrutura do futuro Tratado, também por exigência portuguesa, não deixava de ser uma tarefa com implicações nas credências europeias nacionais.

Os trabalhos da Presidência tiveram por base o Programa²⁷⁶ a 18 meses do «Trio» de Presidências (janeiro de 2007 a junho de 2008), negociado entre a Alemanha²⁷⁷, Portugal e a Eslovénia²⁷⁸ e submetido para aval ao CAGRE de dezembro de 2006 (MNE, 2009, p. 11).

²⁷⁵ No Conselho funcionaram cerca de 160 Comitês e Grupos de Trabalho, prevendo-se então a realização de cerca de 3000 reuniões e a participação de mais de 500 funcionários (MNE, 2008b, p. 515).

Enquanto nas anteriores Presidências não havia a necessidade de coordenar um programa entre três Presidências, nomeadamente entre países com características completamente distintas: Alemanha, país mais poderoso da União, e a Eslovénia, um pequeno país de leste, recém admitido a uma UE a 25, com apenas três anos de membro da União.

Durante o primeiro semestre de 2007, continuaram a desenvolver-se os trabalhos preparatórios da Presidência. Para além da elaboração das prioridades da Presidência portuguesa, que foi precedida de um amplo processo de consultas a todos os ministérios e outros departamentos de Estado. No primeiro semestre de 2007, foram consolidados diversos documentos, nomeadamente o calendário oficial da Presidência portuguesa, os calendários dos encontros com países terceiros e a lista dos presidentes e delegados nacionais aos Comitês e Grupos de Trabalho do Conselho da UE. Foram ainda organizadas ações de formação e elaborado um Guia para o exercício da Presidência portuguesa, dirigido sobretudo aos funcionários que assumiram funções de presidente ou de delegado nacional nas reuniões dos Comitês e Grupos de Trabalho do Conselho da UE (MNE, 2009, pp. 19-20).

A elaboração do Programa para 18 meses constitui um dos pontos centrais da preparação da Presidência, tendo envolvido a administração pública na sua globalidade. Tratou-se de um exercício muito útil, que permitiu testar o funcionamento da coordenação interministerial e ter uma antevisão dos *dossiers* que deveriam ser abordados entre janeiro de 2007 e junho de 2008, em particular durante o semestre da Presidência portuguesa. Os resultados da negociação refletiram ainda um excelente nível de cooperação entre o «Trio» (MNE, 2008b, p. 512).

Portugal foi o primeiro membro do «Trio» a enviar o seu contributo ao Secretário-geral do Conselho, que apresentou o projeto de Programa no final de setembro, tendo por base os elementos transmitidos pelos três Estados-membros. Após intensa negociação, o projeto foi submetido internamente a Conselho de Ministros para aprovação, tendo sido apresentado à imprensa pelo «Trio» de MNE, em Berlim, a 5 de dezembro. O documento foi submetido ao CAGRE de 11 e 12 de dezembro, para debate público (MNE, 2008b, pp. 512-513).

Numa perspetiva nacional, os principais objetivos foram alcançados, nomeadamente quanto ao reforço da linguagem sobre a Estratégia de Lisboa, valorizando-a enquanto elemento central do Programa; à perspetiva não exclusivamente securitária das migrações; aos temas da igualdade de género e do tráfico de seres humanos; ao desenvolvimento de uma política

²⁷⁶ O Programa estabeleceu orientações estratégicas, prioridades e um programa global para o período em referência, sendo um exercício inovador (a anterior programação tinha periodicidade anual) e que teve em vista reforçar a continuidade e coerência das atividades da UE (MNE, 2009, p. 11).

²⁷⁷ Ver acerca da Presidência da Alemanha de 2007: (Maurer, 2008).

²⁷⁸ Ver acerca da Presidência da Eslovénia de 2008: (Kajnič, 2009).

marítima integrada; à questão da gestão de crises na agricultura e à valorização das relações com África, Mediterrâneo, América Latina, Ásia e Rússia (MNE, 2008b, p. 513).

Estudar a PPUE de 2007, implica começar por analisar o Programa do «Trio» de Presidências, constituído pela Alemanha, Portugal e a Eslovénia²⁷⁹, dado ser através deste que posteriormente foi construído o Programa da Presidência portuguesa. Aspeto distintivo das anteriores Presidências, quer portuguesas quer de outros Estados.

O Programa do «Trio» de Presidências no seu Enquadramento Estratégico apontou a sua estratégia global, e desde logo compreendemos que o grande desafio para estas Presidências é conduzir com sucesso o processo de reforma institucional da UE, concretizado na reformulação e aprovação de um novo Tratado Europeu. Portugal, em todas as Presidências esteve envolvido em questões de reformas institucionais e dos Tratados Europeus: 1992 (necessidade de ratificação do Tratado de Maastricht; 2000 (1.^a CIG para a revisão das instituições e do Tratado de Amesterdão); 2007 (negociações e necessidade de ratificação do Tratado Reformador).

Na terminologia de Elgström e Tallberg (2003) a principal prioridade de Portugal para a Presidência era de natureza constitucional, dada a necessidade de aprovar um Tratado, apesar de esta não constar nas prioridades iniciais da Presidência.

O Tratado de Lisboa dotou a União de uma arquitetura institucional bem definida e facultava novas ferramentas para o fortalecimento do papel externo da União, e nessa medida como refere Laura Ferreira-Pereira (2008, p. 140), «representava um instrumento de elevado valor estratégico para a UE incrementar a sua *persona* e *status* internacionais». Diretamente relacionado com a aprovação do Tratado de Lisboa estava a composição do Parlamento Europeu, que a Itália recusava a distribuição de eurodeputados aprovada na proposta, tendo Portugal de conduzir as negociações através das quais foi possível chegar a um acordo acerca da composição do mesmo (MNE, 2007)^{280/281}.

Outras das grandes questões inseridas no Enquadramento Estratégico, que se interligam entre si, e que irão marcar os 18 meses das Presidências foram: a questão do Alargamento, o Espaço Schengen, a Zona Euro, a Política Europeia de Vizinhança, a revisão do Mercado

²⁷⁹ Foi o primeiro «Trio», contando com um Estado fundador – Alemanha, um veterano – Portugal, e um Estado cuja Presidência foi a primeira – Eslovénia. Este Programa conjunto para 18 meses representa uma simplificação, pois veio substituir dois Programas: o anual das duas Presidências e o trienal, envolvendo seis Presidências (Botelho, 2007).

²⁸⁰ Para isso foi definido o limite máximo de 750 deputados mais o Presidente, e através desta medida foi possível facilitar a ratificação do Tratado, removendo uma área de incerteza institucional; e que permitiu aos Governos implementar esta decisão no plano nacional, antes das eleições para o PE em Junho de 2009 (Antunes, 2008).

²⁸¹ Existiam ainda questões que teriam de ser negociadas e desbloqueadas para que a aprovação do Tratado fosse possível, como sejam por exemplo os *opt-outs* britânicos no âmbito da Justiça e Assuntos Internos, as pretensões polacas quanto ao Compromisso Ioannina, entre outras (Antunes, 2008).

Interno e a Estratégia de Lisboa (Conselho, 2006). As temáticas do Alargamento e do Mercado Interno foram pontos com destaque também nas duas anteriores Presidências.

De seguida, o referido Programa elenca as 21 prioridades do «Trio» de Presidências esquematizadas em quatro grupos: Futuro da União; A Estratégia de Lisboa: assegurar a sua implementação completa, nas suas dimensões económica, social e ambiental; Consolidar o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça; o Reforçar o papel da UE no plano externo nas áreas da segurança, do desenvolvimento e das relações económicas (Conselho, 2006). Todos estes grupos são recuperados na íntegra no Programa da PPUE.

3. Programa, Prioridades e Objetivos da Presidência²⁸²

Embora os objetivos da Presidência portuguesa para o segundo semestre de 2007 dependessem em larga medida dos resultados da Presidência alemã, bem como das iniciativas da Comissão, seria possível, em articulação com o Programa a 18 meses identificar as seguintes áreas prioritárias (MNE, 2008b, pp. 513-514):

- Futuro da União – Tratado Constitucional e Alargamento;
- Estratégia de Lisboa – crescimento económico e emprego; conclusão do Mercado Interno; conhecimento/investigação e desenvolvimento, inovação, coesão social;
- Desenvolvimento Sustentável – ambiente, energia e política marítima;
- Justiça e Assuntos Internos – migrações, incluindo inserção dos migrantes legais; segurança dos cidadãos e cooperação policial e judicial;
- Política Externa – Cimeiras com Rússia/Ucrânia/China/Índia; prioridade à realização da segunda Cimeira UE-África; Euromed/Mediterrâneo; América Latina, incluindo o objetivo de realização da Cimeira com o Brasil; estabilização dos Balcãs; processo de Paz no Médio Oriente/Irão/Iraque; multilateralismo eficaz (ONU/OMC/OSCE).

A primeira prioridade é o processo de reforma da União, ao qual as Presidências «conferem especial prioridade» (Conselho, 2006, p. 10), processo que visava desbloquear o impasse do Tratado Constitucional, pois o Futuro da União dependia deste. Esta evidência foi clara nas palavras do então Primeiro-ministro José Sócrates (2007, p. 11) «o principal desafio consiste, evidentemente, em retomar o processo de reforma dos Tratados. (...) O nosso objetivo

²⁸² Ver quadro síntese das prioridades e medidas «bandeira» das Presidências portuguesas: (Anexo B).

é claro: não perder a dinâmica do acordo alcançado em Bruxelas e aprovar o mais depressa possível um novo Tratado para União Europeia».

Este objetivo veio a ser atingido com a aprovação do Tratado de Lisboa e a proclamação da carta dos direitos fundamentais, foi conseguida através de longas negociações, depois do mandato que lhe foi conferido para convocar uma CIG para o efeito, sendo esta inclusive, a mais rápida da história da UE, tendo durado menos de 3 meses (de 23 Julho a 19 Outubro de 2007).

Ainda dentro deste primeiro grupo do «Futuro da União» constava a questão do alargamento e a sua consolidação, numa base de 27 Estados-membros, e a respetiva participação dos novos Estados aderentes ao Espaço Schengen e à Zona Euro, e fazer avançar as negociações de adesão já em curso de novos países (Conselho, 2006).

Mas o grande desafio desta Presidência foi impreterivelmente o processo da reforma institucional, que culminou no que veio a ser o Tratado de Lisboa, sendo que «as autoridades portuguesas demonstraram capacidade de liderança numa fase crucial do processo de integração europeia, na qual se abriu a oportunidade de se «fazer história» e entrar para os anais da construção europeia» (Ferreira-Pereira, 2008b, p. 140).

O alargamento do Espaço Schengen, outro dos objetivos prioritários da PPUE e que figurava no Futuro da União, só foi possível graças à proposta portuguesa do «SISone4ALL» (Conselho, 2006)²⁸³.

Em relação ao último grupo, da ação externa, onde estão elencadas cinco prioridades das vinte e uma. Este grupo e o ELSJ são aqueles que têm menos prioridades atribuídas. Em termos de áreas regionais prioritárias, podemos estruturá-las da seguinte forma: Balcãs Ocidentais, Vizinhos da União a Leste e a Sul, Médio Oriente, Rússia (e Ásia Central), Relações Transatlânticas, Parceiros Estratégicos (Japão, China, Índia e a ASEAN), África, América Latina através de Cimeiras, com estas últimas. Em geral, a maioria destas áreas regionais não diferem em relação às anteriores Presidências portuguesas, sobretudo a anterior, o que variou foi o enfoque dado a cada uma delas. Dentro destes países e regiões nem todos tiveram o mesmo tratamento (prioritário) pela PPUE.

A UE ao procurar estabelecer Cimeiras com este conjunto de países ou áreas regionais, uns deles países em emergência e/ou potências regionais, está a centrar-se no mapa mundial, assumindo um maior protagonismo internacional (Magone, *et. al.*, 2012, p. 41)²⁸⁴.

²⁸³ Esta «solução que viabilizou a integração dos nove novos Estados-Membros no atual Sistema de Informação Schengen (SIS), dentro do prazo inicialmente previsto. Assim, e desde 1 de setembro de 2007, com o arranque bem sucedido desta iniciativa portuguesa, estes Estados ficaram habilitados a usar o SIS, cumprindo um dos requisitos indispensáveis para o alargamento do Espaço Schengen» (MNE, 2007a, p. 18).

No âmbito específico da PESD, dá-se essencialmente destaque à Gestão de Crises e às diferentes missões da PESD para os mais diferenciados locais. Destaca-se também a importância dada à implementação do conceito de agrupamentos táticos e no desenvolvimento das capacidades de resposta rápida numa perspetiva conjunta, e à revisão do conceito de resposta rápida militar da UE. É feita ainda referência ao Objetivo Global Militar 2010, à revisão da Agência Europeia de Defesa, podendo também incluir a revisão do Centro de Satélites da UE e do Instituto de Estudos de Segurança da UE (Conselho, 2006).

A PPUE²⁸⁵ em relação à PESD centrou-se nas missões/operações, desenvolvimento de capacidades e parcerias estratégicas, bem como na cooperação com África e com o Mediterrâneo. Os esforços empreendidos permitiram colocar no centro das atenções da UE as questões relativas aonexo entre Segurança, Defesa e Desenvolvimento e ao seu relacionamento com o continente africano (MNE, 2007a). Portugal enquadrrou assim as questões de segurança e defesa dentro dos objetivos gerais da União e da Presidência para África e para o Mediterrâneo.

Em termos de áreas temáticas da PESC, a luta contra o terrorismo foi «uma das grandes prioridades» das Presidências no que toca à implementação continuada da vertente externa da Estratégia Anti-terrorista da UE (Conselho, 2006).

Em termos de áreas regionais, o grande destaque dado pelo Programa das três Presidências foi para os Balcãs Ocidentais, a qual se comprometeram a dar «especial atenção» ao Processo de Estabilização e de Associação nos Balcãs Ocidentais e à sua consolidação, com especial destaque para o Kosovo e a Bósnia Herzegovina (Conselho, 2006). Esta área regional, nas anteriores Presidências portuguesas foi igualmente fruto de grande atenção por Portugal.

Em relação aos Balcãs Ocidentais, a PPUE estabeleceu como «prioridade-chave» contribuir para uma situação de paz, estabilidade e prosperidade sustentáveis desta região, a qual «constituíram uma preocupação central» de Portugal. O então futuro estatuto do Kosovo «assumiu particular destaque», tendo sido igualmente registados progressos com vista à conclusão de Acordos de Estabilização e Associação (MNE, 2007, p. 15).

Neste cenário, Portugal, apresentou em junho de 2007 as prioridades específicas da Presidência, sob o lema «Uma União mais forte para um mundo melhor», sendo que o documento com as prioridades tinha sido estruturado em quatro grandes capítulos: Futuro da Europa; Estratégia de Lisboa; Fortalecer o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça; A Europa

²⁸⁴ Ver quadro das Cimeiras das Presidências portuguesas em 2007: (Anexo E).

²⁸⁵ Em relação às capacidades militares: o Conselho aprovou a 19 de dezembro o Catálogo de Progressos (CP 07), tendo Portugal confirmado o compromisso previamente assumido de participação no agrupamento tático multinacional constituído por Espanha, França, Alemanha e o nosso país (MNE, 2007, p. 144).

e o Mundo. Realçando os temas considerados mais relevantes, numa perspetiva sobretudo política e com particular enfoque nas áreas em que a Presidência portuguesa poderia ter uma efetiva mais-valia, em razão do seu particular posicionamento (caso das Cimeiras com o Brasil e com África). As prioridades não foram exaustivas, sendo complementadas por documentos de trabalho setoriais, como por exemplo, da JAI e do ECOFIN (MNE, 2009, pp. 11-12).

Caberia a Portugal dar continuidade aos trabalhos da UE, procurando privilegiar aqueles *dossiers* aos quais pudesse imprimir um valor acrescentado em termos de resultados a alcançar durante o nosso semestre, bem como aqueles em que o nosso «know-how» constitua efetivamente uma mais-valia que nos permita conduzir as negociações no sentido das nossas pretensões (MNE, 2008a, p. 544).

De forma global, as prioridades tinham por base quatro grandes áreas: três delas correspondiam a uma das áreas setoriais (os então «Pilares») da UE e uma transversal a todas elas e de natureza política («O Futuro da Europa»), ou seja, a questão institucional e a aprovação do Tratado Europeu.

Depois do Programa do «Trio», ora referido, Portugal elaborou o seu próprio Programa, com o mote «uma união mais forte para um mundo melhor». Este está cheio de referenciais de ação, como são designados no campo das políticas públicas²⁸⁶. Além do mote da Presidência já referido, outros são enunciados como seja «este é um momento para a ação», enunciando de seguida o principal objetivo da Presidência «aperfeiçoar o funcionamento da UE através da reforma dos Tratados é capital para assegurar uma melhor aplicação da Estratégia de Lisboa e para uma ação externa mais eficaz. Esta é a via para influenciarmos a nossa forma de estar num mundo globalizado» (Governo, 2007, p. 1).

Para o então Primeiro-ministro José Sócrates (2007, p. 5) a PPUE articulava-se em torno de três eixos fundamentais: «a reforma dos Tratados; uma agenda de modernização das economias e das sociedades europeias e o reforço do papel da Europa no Mundo».

Portugal procurou influenciar o processo de integração europeia a nível interno e externo. A nível interno, contribuindo para a melhoria e eficácia do seu funcionamento. No plano externo, para reforçar a posição da União no mundo. Na medida em que conseguiu alcançar estes desideratos, o país valorizou-se.

²⁸⁶ «La définition d'une politique publique repose sur une représentation de la réalité qui constitue le *référentiel* de cette politique. (...) Le référentiel d'une politique est donc constitué d'un ensemble de prescriptions qui donnent un sens à un programme d'action publique en définissant des critères de choix et des modes de désignation des objectifs. (...) Le référentiel d'une politique, ce n'est pas seulement des idées mais des idées *en action*» (Muller, 2004, p. 371).

O Programa da PPUE estava estruturado em quatro grandes áreas: Futuro da União, Estratégia de Lisboa, Fortalecer a Área de Liberdade, Segurança e Justiça, e a Europa e o Mundo.

No âmbito do «Futuro da União», havia que melhorar a eficiência e a legitimidade democrática da União alargada a novos Estados, dessa forma, era fundamental aperfeiçoar a integração desses Estados-membros e das Instituições europeias, cumprir o mandato preciso para a CIG tendo em vista elaborar um Tratado que alterasse os existentes. Seriam abordados neste grupo a questão do alargamento e da perspetiva europeia para os Balcãs Ocidentais, que ganham uma dimensão maior ao serem tratados e considerados neste ponto de consolidação e eficiência interna da UE e não na Europa e o Mundo, ou seja, na sua ação externa.

Outro ponto a ser tratado neste grupo foi Schengen/«SISone4ALL», dando destaque à «dimensão humana» da União como uma das suas pedras de toque, à questão da abolição das fronteiras e à livre circulação de pessoas. Por último, é referida a questão da Zona Euro, sendo o único ponto neste grupo com uma dimensão com maior pendor económico, já que todos as outras tinham essencialmente uma dimensão política.

Para Durão Barroso (2007, p. 24) estas prioridades políticas da PPUE «refletem, com elevado valor simbólico, a proximidade entre a reforma institucional e política externa».

No segundo grupo ora enunciado, a «Estratégia de Lisboa»²⁸⁷ (a qual começava por referir mais um referencial de ação), anunciou um «novo ciclo» para a Estratégia de Lisboa, por ser em 2007 o primeiro ano que todos os seus instrumentos estavam a funcionar em conjunto (Governo, 2007). Como já referimos antes a «Estratégia de Lisboa» foi uma das bandeiras políticas da Presidência portuguesa em 2000, tendo o então Primeiro-ministro José Sócrates (2007, p. 11) referido antes da Presidência de 2007 que esta «estará, de novo, no centro das nossas preocupações».

A existência do «Grupo de Reflexão para o horizonte 2020-2030» tornou-se politicamente necessária para viabilizar a prossecução das negociações do alargamento, dado que a França estabeleceu uma ligação clara entre estas duas questões. A PPUE opôs-se com êxito a um debate sobre as fronteiras da Europa, que foi possível evitar através desta perspetiva (MNE, 2007).

No terceiro grupo, «Fortalecer a Área Liberdade, Segurança e Justiça», subdividindo-se posteriormente nas seguintes temáticas: Abordagem global às migrações, imigração legal e

²⁸⁷ Ver, entre outros, acerca desta temática: (Rodrigues, 2001; Teló, 2001; Zorrinho, 2007).

ilegal, Fronteira Marítima Meridional, *E-justice*, Proteção de dados, Luta contra o terrorismo e o acordo de Prüm (Governo, 2007). Porém, as prioridades desta área (Schengen/«SISone4ALL») foram inseridas no Futuro da União, ganhando assim uma dimensão política.

No tocante ao último grupo, «A Europa e o Mundo», foram objetivos da PPUE: a Projeção externa de valores, um novo olhar sobre o Mediterrâneo, África, Relações Transatlânticas, América Latina/Mercosul, Brasil, Parceiros Estratégicos e Ucrânia, Médio Oriente, Comércio/ACP e impulsionar a cooperação estratégica (Governo, 2007).

O então Primeiro-ministro José Sócrates (2007) referiu que na área da política externa europeia, a PPUE pretendia deixar a marca em três iniciativas: a Cimeira com o Brasil, com África e nas conferências Euro-mediterrânicas. Em relação a esta última, uma prioridade que Portugal decidiu atribuir à cooperação com o Sul, no quadro do Processo de Barcelona e da Nova Política de Vizinhança (Sócrates, 2007).

Neste ponto o programa começa por enunciar uma variável condicional e necessária da política externa da UE, a projeção dos valores da União como fundamental para reforçar a sua ação externa. Portugal comprometeu-se a dedicar «particular atenção às temáticas do Desarmamento e Não-proliferação» (Governo, 2007, p. 10). Aspeto já antes considerado no Programa do «Trio», tal como a atribuição de «elevada prioridade» aos direitos humanos como cláusula horizontal da política externa da UE, sobretudo nas ações e consultas da União com a China, Irão e Rússia (Conselho, 2006), questões estas que estiveram «no centro da ação externa» da UE durante a PPUE (MNE, 2007).

As relações da UE com África, em especial a realização da segunda Cimeira UE-África constituiu um «objetivo prioritário» da PPUE, depois da primeira Cimeira se ter realizado sobre a PPUE em 2000. Esta foi o culminar de um longo e complexo processo de negociação UE-África, liderado por Portugal, dando assim pleno cumprimento às sucessivas conclusões do Conselho Europeu, que reiteravam a importância estratégica de um diálogo ao mais alto nível com África (MNE, 2007).

O então Primeiro-ministro José Sócrates (2007, pp. 13-14) classificou este evento como «uma iniciativa maior» da Presidência, referindo também «que há sete anos que a Europa não tem um diálogo institucional estruturado com África – o que é uma lacuna incompreensível na política externa europeia. Se há País que não se pode resignar a esta situação e que tudo fará para a ultrapassar, esse País é Portugal».

Durante a referida Cimeira foi adotada a *Estratégia Conjunta*, o *Plano de Ação* e a *Declaração de Lisboa* (MNE, 2007), «que veiculou uma mudança de paradigma no relacionamento entre a UE e o continente africano: a anterior estratégia conjunta *para* África deu lugar a uma estratégia europeia *com* África baseada numa “parceria entre iguais”» (Ferreira-Pereira, 2008b, p. 141).

Para Laura C. Ferreira-Pereira (2008b), o sucesso da terceira Presidência ficou intimamente ligada à organização Cimeira UE-África, como um exemplo paradigmático, ao qual permitiu também a Portugal europeizar certas especificidades da política externa, podendo o país retirar importantes dividendos políticos.

A África Ocidental, onde se encontram dois Estados falantes do português, embora em situações diferentes. Devido ao empenho de Cabo Verde, a que Portugal deu o seu apoio, durante a PPUE foi concretizada a Parceria Especial UE - Cabo Verde, a primeira que a União estabelece com um país ACP (MNE, 2007).

Apesar de por motivos distintos, a Guiné-Bissau beneficiou dos esforços portugueses para que a UE adotasse a Decisão para a realização de uma Missão PESD para a Guiné-Bissau, com vista à Reforma do Sector de Segurança. Portugal desenvolveu uma importante e persistente ação no sentido de chamar a atenção da comunidade internacional para a necessidade de manter o seu apoio à Guiné-Bissau (MNE, 2007).

Verificamos que dos PALOP apenas merecerem destaque a Guiné-Bissau em questões relativas à paz, segurança e democratização, contrariamente às anteriores Presidências portuguesas. Por outro lado, a Parceria Especial UE - Cabo Verde dá outro sentido a este país dos PALOP, dado ter um tratamento bem diferente ao que estes tinham no passado. Em relação a este Estado já são abordadas questões de desenvolvimento, formas de crescimento e de cooperação com a União. Estamos assim perante uma mudança, em relação à ligação Portugal-UE-PALOP.

No diálogo sobre África com Organizações de países terceiros, «Portugal apresenta-se como um interlocutor privilegiado na aproximação entre os dois continentes. As relações com África foram por conseguinte inscritas como uma das prioridades da PPUE» (MNE, 2007, pp. 101-102). Desta forma Portugal consegue aproveitar as oportunidades da Presidência para europeizar os seus interesses de política externa como ficou demonstrado.

A PPUE juntou no mesmo item a América Latina e o Mercosul e autonomiza o Brasil, a qual se comprometia «a desenvolver um diálogo político específico», e a organizar a primeira

Cimeira UE-Brasil, como «ponto de partida no estabelecimento de um diálogo estratégico à altura do peso internacional de ambos» (MNE, 2009, p.11).

Dentro da América Latina, a realização da primeira Cimeira UE-Brasil²⁸⁸, em Lisboa, a 4 de julho, através do recurso aos poderes de *agenda-setting*, Portugal inseriu este evento no Programa para os 18 meses do «Trio» de Presidências, tornando-se consequentemente um dos principais e grandes objetivos da PPUE, «tendo decidido o reforço do diálogo político ao mais alto nível e estabelecida uma parceria estratégica, que deverá ser entendida não só como um vetor do reforço das relações com o Brasil, mas também como uma forma de potenciar o relacionamento estratégico bi-regional UE-América Latina» (MNE, 2007, p. 109).

Como ficou plasmado após a PPUE, «Portugal empenhou-se, desde o início, no aprofundamento da relação entre a UE e o Brasil considerando-a mutuamente benéfica e consequência natural do reconhecimento, por parte da UE, do papel essencial que o Brasil já desempenha, não só na América Latina como a nível global» (MNE, 2007, p. 109).

Também o então Primeiro-ministro José Sócrates (2007, p. 13) salientou que «por opção portuguesa, a nossa presidência começou com uma nova cimeira da União: a Cimeira com o Brasil, com vista a projetar as nossas relações para um estágio superior de conhecimento mútuo e de estreita cooperação em todos os planos».

Como realçou Laura Ferreira-Pereira (2008b, p. 141) «a lógica da europeização de interesses permanentes e específicos em matéria de política externa ficou também visível na organização da primeira Cimeira UE-Brasil».

De seguida, surgem os Parceiros Estratégicos e a Ucrânia, este último com um estatuto diferente. A qual ficou previsto a realização de Cimeiras da União com todos eles, Ucrânia, ASEAN, China, Índia e Rússia, tendo-se realizado com este último em Portugal (MNE, 2007).

A 20.^a Cimeira UE-Rússia foi mais um dos grandes objetivos da PPUE, a qual tem sido uma Cimeira de «transição» e de normalização do relacionamento entre os dois blocos, não se esperando a resolução dos problemas pendentes. Destaca-se essencialmente o diálogo ao nível do investimento e do sector energético, e a conclusão do processo de adesão da Rússia à Organização Mundial do Comércio (MNE, 2007). Bem como o reforço da parceria estratégica

²⁸⁸ «A Declaração da Cimeira incluiu referências ao fortalecimento do diálogo político UE – Brasil, bem como a diferentes áreas de cooperação internacional que interessam às duas partes (segurança e defesa, combate à pobreza, alterações climáticas e novas fontes energéticas). O texto dedica igualmente alguns parágrafos ao fortalecimento das relações comerciais e económicas e ao desejo de concluir o Acordo de Associação UE-Mercosul. A UE e o Brasil comprometeram-se ainda a elaborar um plano de ação para implementar os objetivos desta nova parceria, a aprovar na próxima Cimeira» (MNE, 2007, p. 109).

com a Rússia que constituía uma prioridade para as três Presidências, assim como as diligências para intensificar as relações com a Ásia Central (Conselho, 2006).

Sendo um dos objetivos principais da Presidência, a 28 de Novembro, realizou-se a 10.^a Cimeira UE-China, em Pequim, da qual foi adotada uma Declaração Conjunta, tendo sido abordados vários temas políticos e desenvolvidos alguns económicos (MNE, 2007).

A 30 de Novembro em Nova Deli, teve lugar a 8.^a Cimeira UE-Índia, da qual foi adotada uma Declaração Conjunta e um Relatório de Implementação do Plano de Ação Conjunto UE-Índia (MNE, 2007).

4. Resultados, avaliação e implicações da Presidência

Portugal assumiu a terceira Presidência do Conselho, após um processo consolidado de integração europeia, num quadro político interno estável, com uma política europeizada, um Presidente da Comissão Europeia português. Contudo, tinha o grande desafio de uma CIG, a qual era necessário fazer aprovar um Tratado Europeu, e congregar 27 interesses nacionais diferentes.

Os números demonstram também o volume de trabalho da Presidência, que contou desta vez com um tempo útil de apenas quatro meses e meio, da qual foram contabilizados 26 Conselhos Formais e 11 reuniões ministeriais informais, sem incluir outros encontros ministeriais que não constavam no calendário oficial da Presidência (MNE, 2009, p. 12)²⁸⁹.

No que toca à prioridade «Futuro da Europa». O período de reflexão decidido em 2005 prolongou-se até ao Conselho Europeu de junho de 2007, ocasião em que a Presidência alemã propôs e fez aprovar um mandato claro e preciso: convocar uma CIG, negociar um projeto de texto com base no que então foi acordado e obter um acordo político até ao final do ano (MNE, 2009, p. 23).

No dia 13 de dezembro foi assinado o Tratado de Lisboa, cumprindo na íntegra o mandato recebido do Conselho Europeu de junho de 2007, foi possível chegar a acordo político

²⁸⁹ Entre outros elementos realizaram-se (MNE, 2009, p. 12): cerca de 2000 reuniões de Comitês e Grupos de Trabalho do Conselho da UE, em Bruxelas; 7 Cimeiras e 52 reuniões ministeriais, num total superior a 200 encontros com países terceiros; 150 reuniões realizadas em Portugal, ao nível político e técnico; foram acreditados mais de 17000 delegados dos Estados-membros da UE e de países terceiros; cerca de 1 milhão de visitas, 600000 visitantes únicos e 5 milhões de páginas visionadas, do Portal da Presidência; divulgação de cerca de 600 notícias; 129 Declarações PESC; 164 delegações da Presidência em organizações internacionais; 126 discursos; transmissão em direto de cerca de 120 conferências de imprensa.

sobre o Tratado Reformador na sessão da CIG a nível de Chefes de Estado e de Governo, realizado em Lisboa, em 18 e 19 de outubro (MNE, 2009, pp. 13-14).

A questão da então futura composição do Parlamento Europeu para ao período 2009-2014 foi acordada na mesma ocasião, tendo o Conselho Europeu de 14 de dezembro dado o seu acordo político à solução encontrada (MNE, 2009, p. 14). Foi assim alterada a redação do novo artigo 9.º-A do TUE no projeto de Tratado, definido que o limite máximo de deputados seria 750, mais o Presidente. Criou-se assim um lugar adicional relativamente à proposta inicial do Parlamento Europeu e acordou-se que o mesmo caberia a Itália (MNE, 2009, p. 24).

O Conselho Europeu de dezembro deu o seu acordo político a esta solução, importante em duas vertentes: facilitaria os mecanismos de ratificação do Tratado, removendo uma área de incerteza institucional; e permitiria aos Governos que implementassem esta decisão no plano nacional, em devido prazo, antes das eleições para o Parlamento Europeu em junho de 2009 (MNE, 2009, p. 24)²⁹⁰.

Para um país de pequena dimensão como Portugal, a possibilidade de participar e liderar o processo de reforma institucional é uma oportunidade extraordinária (Magone, *et. al.*, 2012, p. 47), sendo a aprovação do então novo Tratado o «tema mais relevante, distinto e desafiante» (Magone, *et. al.*, 2012, p. 57) da Presidência portuguesa. Portugal, alcançou assim uma das suas prioridades particulares da Presidência, que tinha herdado da agenda europeia.

As negociações da CIG foram coordenadas pelo então Primeiro-ministro, José Sócrates, sendo que os resultados alcançados no Conselho Europeu de 18-19 de outubro, foram devidos também à capacidade/habilidade de negociação e liderança. À aprovação do Tratado impunham-se fortes resistências soberanas do processo de integração europeia, tendo sido necessário fazer muitas concessões de forma a chegar a um acordo de ratificação do Tratado. Os políticos e diplomatas portugueses enfrentaram grandes dificuldades de forma a obter um consenso. A determinação e a liderança eram ambas importantes nesta fase da construção da UE (Magone, *et. al.*, 2012, p. 50).

O Conselho Europeu de dezembro acordou uma Declaração sobre a Globalização, por iniciativa britânica. A Declaração tinha por objetivo reforçar a dimensão externa da Estratégia de Lisboa. Por insistência da França, indissociável das negociações do alargamento e do debate das fronteiras da Europa, foi criado um «Grupo de Reflexão para o Horizonte 2020-2030». Esta

²⁹⁰ A chamada «decisão de Ioannina», prevista no mandato que guiou os trabalhos da CIG, foi igualmente acordada e incorporada numa declaração anexa ao Tratado. Conforme acordado na sessão da CIG de Lisboa, a Carta dos Direitos Fundamentais da UE foi solenemente proclamada a 12 de dezembro, em Estrasburgo, pelos Presidentes do Conselho da UE, do Parlamento Europeu e da Comissão Europeia (MNE, 2009, p. 24).

perspetiva permitiu também evitar um debate sobre as fronteiras da Europa a que a PPUE se opôs com êxito²⁹¹. Na reunião informal de Chefes de Estado e de Governo, de 18 e 19 de outubro, em Lisboa, o então Primeiro-ministro anunciou que a Presidência iria proceder a consultas com vista à elaboração do eventual mandato do Grupo e sua composição. Nesse sentido, a Presidência desenvolveu intensos contactos junto dos Estados-membros, nos planos políticos e técnicos. Esses esforços culminaram na aprovação de um mandato no Conselho de Assuntos Gerais e de Relações Externas (CAGRE) de dezembro, tendo o Conselho Europeu aprovado a composição do Grupo (MNE, 2009, pp. 14-26).

Este ponto vem confirmar que é difícil um tema entrar/sair da agenda se a Presidência não concordar. Podemos constatar aqui de forma clara, algumas das funções exercidas pela Presidência: gestão da agenda e negociação/representação interna, bem como o recurso aos instrumentos ao dispor da mesma, através dos «*confessionals*».

Encerrando em 2007 o primeiro ciclo trienal da governação, o segundo semestre foi sobretudo marcado pela preparação do novo ciclo 2008-2010, da Estratégia de Lisboa. Este tema constituiu, aliás, uma das grandes prioridades da Presidência portuguesa da UE, que trabalhou ao longo de todo o semestre em estreita articulação com a Comissão e também com a Eslovénia, a quem caberia a condução dos trabalhos de preparação do Conselho Europeu da Primavera de 2008. Internamente, um grupo de trabalho específico coordenou e preparou as iniciativas da Presidência portuguesa nesta matéria, sob a orientação direta do Gabinete do Primeiro-ministro e do Coordenador Nacional da Estratégia (MNE, 2009, p. 69).

O Conselho Europeu de dezembro definiu a orientação global para a preparação do novo ciclo da Estratégia de Lisboa, tendo em vista o Conselho Europeu da Primavera de 2008. Este trabalho foi desenvolvido em estreita colaboração com a Presidência seguinte eslovena, nomeadamente na dimensão externa da Estratégia de Lisboa (MNE, 2009, pp. 14-16).

A Comissão apresentou, no final de junho, uma comunicação intitulada «Para a definição de princípios comuns de flexigurança», na qual são identificadas as grandes componentes da flexigurança propondo oito princípios comuns. Consequentemente, a Presidência portuguesa conduziu o processo (a qual constituiu um dos seus temas centrais) para dar seguimento ao mandato do Conselho Europeu e alcançar um consenso em torno desses princípios (MNE, 2009, p. 235)²⁹². Tarefa fundamental de uma Presidência, seguida também por Portugal, a qual

²⁹¹ Este foi o único tema em que a Presidência recorreu ao *agenda-exclusion*.

²⁹² «As estratégias de flexigurança visam reduzir as taxas de desemprego e melhorar a qualidade dos postos de trabalho na UE. Estas estratégias baseiam-se em políticas sociais que conjugam a flexibilidade e a segurança no emprego» (União Europeia, 2011).

procurou compromissos entre as partes, mesmo quando alguns temas foram herdados de Presidências anteriores, como foi o caso nesta temática.

Ainda no plano económico, a Presidência elegeu como grandes prioridades para o Conselho ECOFIN na área fiscal as seguintes: modernização e simplificação das normas comunitárias, promovendo designadamente a adoção do pacote do Imposto de Valor Acrescentado (IVA), bem como o debate sobre as taxas reduzidas de IVA; definição de uma estratégia no âmbito comunitário de combate à fraude e evasão fiscais; contribuição da política fiscal para o combate às alterações climáticas, entre outras (MNE, 2009, p. 248).

No domínio da energia, no âmbito da Cimeira UE-Brasil foi decidido cooperar no sentido da produção sustentável, da utilização e desenvolvimento de todas as formas de energia, entre outras. Já na Cimeira de Lisboa, foi adotada a Parceria UE-África no domínio da energia e acordado um plano de ação para o período 2007-2009, com vista ao estabelecimento de um diálogo específico sobre a energia com os países africanos (MNE, 2009, p. 357).

A Presidência portuguesa participou ainda em estreita colaboração com a Comissão Europeia e com a República de Chipre, na realização da 5.^a Conferência dos Ministros Euro-Mediterrânicos responsáveis pela energia (MNE, 2009, p. 357).

No quadro do Mercado Interno, da eletricidade e do gás natural, as propostas constituem parte integrante da Estratégia de Lisboa e da Estratégia da UE para a energia (MNE, 2009, p. 355). Um elemento fundamental na definição das prioridades e objetivos, para que a possibilidade de sucesso seja superior, passava por integrá-las nos objetivos/planos europeus, como podemos verificar pelos pontos referidos de seguida. Esta questão torna-se fundamental, nas matérias de natureza económica, já que estas políticas estão sujeitas à natureza comunitária/supranacional.

Nas questões económicas, sociais e ambientais foram alcançados resultados muito positivos e de grande impacto para o cidadão europeu, num vasto leque de matérias (MNE, 2009, p. 14), a qual já tinha sido a grande marca da Presidência portuguesa em 2000.

Outras das vias a qual a Presidência destacou alguns temas foi através da interligação com outros eventos ou outras políticas, nas quais tinha possibilidade de influenciar de forma direta, como nas matérias referidas supra.

A Presidência portuguesa promoveu o primeiro encontro ministerial entre representantes responsáveis pelos assuntos do mar, para debater o pacote «Política Marítima». Tendo-se

registado consenso quanto à importância de uma nova política marítima europeia integrada (MNE, 2009, p. 16).

O ano de 2007, constituiu um marco importante no lançamento das bases para uma Política Marítima a nível europeu, o qual ocupara já um lugar de destaque no Programa do «Trio» de Presidências. Porém, durante a Presidência alemã não houve qualquer debate ao nível do Conselho, mas foi inserida uma referência nas Conclusões do Conselho Europeu de junho ao processo de consulta realizado, à Conferência de Bremen e ao plano de ação que a Comissão Europeia foi chamada a apresentar sob a Presidência portuguesa. Também a Conferência de Lisboa não adotou conclusões formais (MNE, 2009, pp. 361-362).

Este ponto permiti-nos concluir que nem todos os temas inseridos no Programa do «Trio» são importantes, até pelo seu carácter genérico e a necessidade de incluir múltiplos tópicos na tentativa de congregar interesses diferentes dos três Estados.

As alterações climáticas, constituíam um dos principais desafios ambientais deste século, o problema das alterações climáticas foi a grande prioridade das duas Presidências no domínio da política de ambiente no decurso de 2007 (MNE, 2009, p. 363). No Conselho dedicado ao Ambiente, em outubro, já sob Presidência portuguesa, definiram-se as linhas gerais de orientação da posição da UE para Bali (MNE, 2009, pp. 363-364).

Tema prioritário em termos nacionais, a Segurança Marítima (Pacote Erika III) foi também o grande *dossier* em termos comunitários. No decurso da Presidência alemã, foram alcançados acordos políticos sobre as 3 primeiras propostas e na Presidência portuguesa chegou-se a acordo político sobre a 4.^a e 5.^a proposta e foram iniciadas as negociações da 6.^a proposta (MNE, 2009, p. 346).

No Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, foram impulsionados os trabalhos nas múltiplas vertentes, permitindo avanços significativos com vista ao fortalecimento deste Espaço (MNE, 2009, p. 17).

O Programa do «Trio» de Presidências condicionou, à semelhança das restantes áreas, a ação comunitária inscrita neste capítulo. Em consequência, o desenvolvimento do ELSJ, com base no Programa de Haia e no respetivo Plano de Ação, foi considerado prioritário, com especial destaque para a alargamento do Espaço Schengen, a concretização deste último objetivo, já sob a égide da Presidência portuguesa, constituiu um claro testemunho desta prioridade (MNE, 2009, p. 267).

O trabalho de implementação da Abordagem Global das Migrações continuou a ser desenvolvido, de forma prioritária no decurso da Presidência portuguesa, tendo afetado as Missões específicas das Migração ao Senegal e à Etiópia e fez, ainda, o «*follow-up*» das Missões a Cabo Verde e ao Gana. Por outro lado, elaborou e submeteu aos parceiros uma nova lista de países a serem alvo de missões deste tipo durante o ano de 2008 (MNE, 2009, p. 267).

A primeira Reunião Ministerial EuroMed Migrações teve lugar no Algarve, a 18 e 19 de novembro. A Presidência portuguesa conseguiu reunir o consenso para a aprovação de Conclusões que tocam todos os aspetos da temática migratória. Destaca-se ainda que Portugal tinha já dado início ao primeiro projeto – na área da migração e desenvolvimento – com a criação de um portal sobre remessas. Esta primeira Reunião Ministerial revestiu significado especial, dado traduzir-se num esforço expressivo da parceria Euro-Mediterrânica. Os resultados foram devidamente tidos em conta nos trabalhos da segunda Cimeira UE-África (MNE, 2009, p. 270).

No que toca à Imigração Legal – admissão e integração. A Presidência portuguesa atribuiu especial prioridade a este tema, tendo realizado uma conferência de Alto Nível sobre a Imigração Legal, em Lisboa (13 e 14 de setembro), que reuniu os Ministros e peritos sobre o assunto (MNE, 2009, p. 273).

Na gestão integrada das fronteiras, a Presidência portuguesa atribuiu especial importância ao reforço das fronteiras marítimas meridionais da UE. Paralelamente, deu um forte impulso ao debate em torno da utilização das novas tecnologias para o controlo das fronteiras, tendo agendado o tema na reunião informal de Ministros JAI que decorreu em Lisboa, a 1 de outubro (MNE, 2009, p. 276).

O facto de um país assumir a Presidência facultava-lhe instrumentos para poder definir ou debater temas importantes para o próprio, como ficou evidenciado neste caso, através do agendamento da referida reunião informal, podendo assim dar um impulso a esta questão.

Foi adotada a *Decisão* que permitiu o alargamento do Espaço Schengen a nove dos novos Estados-membros (Chipre foi a exceção). Este alargamento foi possível devido à iniciativa portuguesa «SISone4ALL», apresentada no final de 2006 (MNE, 2009, p. 17). Também por iniciativa portuguesa, foram efetuadas ações de formação dirigidas a técnicos dos referidos Estados-membros (MNE, 2009, p. 300).

Marcando o início deste sistema, a Presidência portuguesa promoveu a realização, em 21 e 22 de dezembro, de cerimónias simbólicas, que contaram com a participação do então

Primeiro-ministro, assinalando a supressão dos controlos nas fronteiras (MNE, 2009, p. 300). Tratou-se de capitalizar para a Presidência uma imagem de credibilidade e visibilidade por uma iniciativa com resultados pragmáticos e imediatos.

No Conselho JAI, de dezembro, a Presidência promoveu uma primeira e importante reflexão sobre a proposta de alteração da Decisão-Quadro de 13 de junho de 2002 relativa à luta contra o terrorismo, apresentada pela Comissão em novembro. A Presidência portuguesa estimulou, ainda, os trabalhos com vista à designação do novo coordenador europeu da luta contra o terrorismo, Sr Gilles de Kerchove, nomeado a 19 de setembro (MNE, 2009, p. 283).

No capítulo da Cooperação Judiciária e Policial, nomeadamente no «E-justice», uma das iniciativas constante do Programa do «Trio» de Presidências a que a PPUE mais atenção dedicou foi a da «justiça eletrónica» (MNE, 2009, p. 288).

O Controlo da aquisição e da detenção de armas, sob a liderança da Presidência portuguesa, o Conselho conseguiu chegar a acordo com o Parlamento Europeu sobre uma proposta de diretiva nestas matérias (MNE, 2009, p. 295).

A componente das relações externas assumiu um papel primordial, tendo sido empreendidas diversas iniciativas que elevaram o perfil da União e fortaleceram a sua influência a nível internacional (MNE, 2009, p. 18). Portugal procurou no âmbito da Presidência contribuir para este desiderato, dado que dessa forma prestigiava a sua política externa.

Na vertente externa da PESC, para além de ter cumprido um vasto programa de diálogos políticos que se inserem no quadro de compromissos regulares assumidas pela UE, dos quais se destacam as Cimeiras da UE com a Ucrânia, Rússia, China e Índia; bem como a Cimeira UE-ASEAN (comemorativa dos 30 anos do seu relacionamento constituiu um evento singular), e o destaque particular conferido ao reforço das relações com o continente africano e com o Brasil (MNE, 2009, p. 18).

Nessa medida, foi desenvolvida uma intensa atividade com vista à realização da segunda Cimeira UE-África, que vinha sendo sucessivamente adiada desde 2003. Na ocasião foram aprovados a *Estratégia Conjunta*, o *Plano de Ação* e a *Declaração de Lisboa*, que formaram a base do novo relacionamento estratégico entre a UE e África, assente numa parceria igualitária (MNE, 2009, p. 18).

O reforço do relacionamento entre a UE e o continente africano constituiu uma das grandes prioridades da Presidência alemã e portuguesa, como estabelecido no Programa do «Trio» de Presidências (janeiro 2007- junho 2008) (MNE, 2009, p. 98).

Neste contexto, destacamos a realização da segunda Cimeira de Chefes de Estado e Governo UE-África, a 8 e 9 de dezembro em Lisboa. A realização desta Cimeira foi uma das grandes prioridades da PPUE, representou um marco fundamental no relacionamento entre os dois continentes, ao realçar e aprofundar o diálogo político ao mais alto nível e ao lançar as bases para o relacionamento futuro, tendo em conta os desenvolvimentos registados no continente africano (lançamento da União Africana e da Nova Parceria para o Desenvolvimento Africano) e europeu (processo de alargamento da UE, bem como os novos desafios presentes ao nível global (por exemplo as alterações climáticas) (MNE, 2009, p. 98).

Da Cimeira UE-África resultou na aprovação da Estratégia Conjunta África-UE, o primeiro Plano de Ação e a adoção de uma declaração política – a *Declaração de Lisboa* – resumindo a nova visão estratégica do relacionamento entre os dois continentes e os principais compromissos assumidos para a sua realização (MNE, 2009, pp. 98-99).

Dada a necessidade de implementação urgente dos compromissos assumidos na Estratégia Conjunta e no Plano de Ação UE-África, ainda em dezembro de 2007 foi iniciada, sob a Presidência portuguesa, a reflexão acerca dos mecanismos e arranjos institucionais adequados para esse efeito. Esta reflexão seria concluída no início de 2008, sob a Presidência eslovena (MNE, 2009, p. 99).

Ainda no que diz respeito às relações UE-África, foi formalmente lançada em outubro, em Addis Abeba, uma Parceria UE-África para as Infraestruturas que se encontrou entre as principais ações prioritárias estabelecidas no *Plano de Ação África-UE*. Portugal pretendeu nesse período aderir a esta Parceria, com uma contribuição de 1 milhão de euros (MNE, 2009, p. 99).

Foram adotadas Conclusões do Conselho sobre a cooperação entre África e a Europa no domínio da Energia (em abril) e sobre a dinamização da Agricultura em África (em novembro) cujas orientações deveriam ser também concretizadas no quadro da *Estratégia Conjunta* e do *Plano de Ação* (MNE, 2009, p. 99).

Portugal desenvolveu e reforçou uma importante e persistente ação diplomática em diversas instâncias e grupos de trabalho da UE, bem como junto da União Africana, tendo em vista a intensificação do diálogo euro-africano com o objetivo último da realização da segunda Cimeira UE-África (MNE, 2009, p. 160).

Para o devido acompanhamento daquela temática e finalização dos documentos a serem aprovados na segunda Cimeira²⁹³, foi decidido criar, em junho de 2007, o Grupo de Trabalho *ad hoc* para a *Estratégia Conjunta*, com o mandato de conceder orientação à *Troika* da UE na negociação da *Estratégia Conjunta* de Peritos UE-África, identificar resultados a serem incluídos nesta e contribuir para preparação da Cimeira de Lisboa (MNE, 2009, p. 161).

O Diálogo UE-África, culminou num longo e árduo processo de negociação UE-África, a qual a segunda Cimeira UE-África, deu pleno cumprimento às sucessivas conclusões dos Conselhos Europeus, que reiteravam a importância estratégica de um diálogo ao mais alto nível com África (MNE, 2009, pp. 161-162).

Em Lisboa, foi possível constatar um sentimento de premência na realização da II Cimeira UE-África (colocando fim a uma ausência de sete anos de diálogo ao mais alto nível entre os dois continentes), demonstrada pela comparência de cerca de 80 Chefes de Estado e de Governo²⁹⁴. No decurso da Cimeira de Lisboa, o ambiente foi «construtivo e franco» apesar de algumas divergências constatadas entre as duas partes (violação de direitos humanos no Zimbabué e Acordos de Parceria Económica) (MNE, 2009, pp. 162-163).

Portugal teve ainda de gerir a questão da participação do Zimbabué na Cimeira UE-África²⁹⁵. Em fevereiro de 2007, e não obstante a renovação da Posição Comum²⁹⁶, por mais um ano, foi alcançado um consenso, no quadro da UE, quanto ao facto de que as medidas restritivas ao Zimbabué «não deverem constituir um obstáculo à realização da Cimeira com sucesso». Ao abrigo da exceção prevista no artigo 4, parágrafo 5²⁹⁷ da Posição Comum, Portugal enviou um convite a todos os Chefes de Estado e de Governo, incluindo o Presidente Robert Mugabe, para participarem na Cimeira UE-África (MNE, 2009, pp. 163-164).

Na Cimeira, a importância da temática da governação e direitos humanos foi referida, quer pela UE, quer pelo lado africano. Apesar de terem sido tecidas fortes críticas pela União

²⁹³ *Estratégia Conjunta* – documento base que estabelece os princípios, os objetivos, a metodologia e as grandes áreas de interesse comum. Plano de Ação – onde constam as parecerias que os dois lados se comprometem a executar nos três anos seguintes. Declaração – documento público que sublinha a alteração estratégica do relacionamento entre os dois continentes (MNE, 2009, p. 161, nota de rodapé n. 23).

²⁹⁴ Do lado europeu, apenas o Reino Unido, República Checa, Chipre, Eslováquia, Hungria, Polónia e Lituânia, não se fizeram representar ao mais alto nível. Do lado africano, constatou-se a ausência a nível elevado do Quênia (eleições internas), República Democrática do Congo (agravamento da situação interna), Gâmbia, Madagáscar, Serra Leoa e Tanzânia (MNE, 2009, p. 162, nota de rodapé n.º 24).

²⁹⁵ Esta questão inviabilizara a realização de uma 2.ª Cimeira em 2003 (MNE, 2009, p. 163, nota de rodapé n.º 25).

²⁹⁶ Que consiste fundamentalmente em embargo de armas, congelamento de bens e proibição de emissão de vistos para a Europa a responsáveis pela supressão dos direitos humanos, liberdade de expressão e má governação (MNE, 2009, p. 163, nota de rodapé n.º 26).

²⁹⁷ Que permite a abertura de exceções à proibição em reuniões intergovernamentais, incluindo reuniões organizadas pela UE, onde diálogo político promova a democracia, os direitos humanos e o Estado de Direito no Zimbabué (MNE, 2009, p. 163, nota de rodapé n.º 27).

quanto à contínua situação de violação dos direitos humanos no Zimbabué, a «questão zimbabueana» acabaria por não dominar os trabalhos da Cimeira, contrariando, assim, as previsões mais pessimistas e negativas (MNE, 2009, p. 164).

No decurso da Presidência portuguesa a UE continuou a expressar preocupação quanto à deterioração da situação política, económica e de violação dos direitos humanos no Zimbabué. Este assunto foi recorrentemente discutido no Grupo de Trabalho PESC África, no CAGRE em julho, outubro e novembro e no Gymnich em setembro (MNE, 2009, pp. 169-170)²⁹⁸.

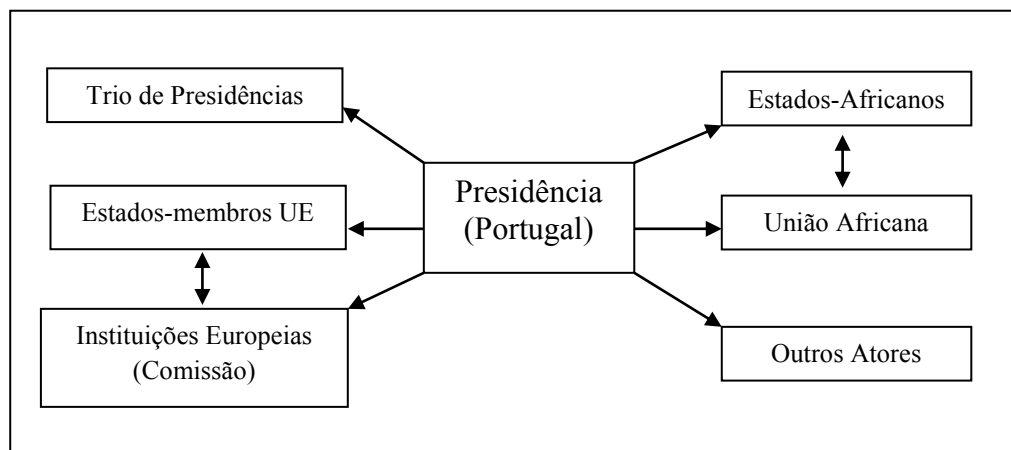
Podemos verificar no âmbito da Cimeira UE-África que Portugal deu cumprimento a todas as funções da Presidência na sua plenitude:

- iniciação/liderança – Portugal assumiu a organização da Cimeira como uma grande prioridade da Presidência, tendo igualmente unido em torno dela a Presidência do «Trio», e que esta assumisse o evento como uma prioridade, nomeadamente a Alemanha que considerou o relacionamento entre os dois continentes prioritário. Elemento fundamental para o sucesso, foi ter conseguido enquadrar as suas prioridades na agenda europeia, fazer com que estas passem a ser assumidas, pela UE, pelos seus Estados-membros, nomeadamente os grandes Estados. Por outro lado, Portugal, liderou todo este processo, assumindo-se como um interlocutor privilegiado e construtor de pontes entre os dois continentes;
- gestão da agenda – a definição/estruturação da agenda europeia foi influenciada pela PPUE, dado que Portugal colocou uma prioridade sua na agenda europeia. Por outro lado, segue os passos necessários para a inserir/estruturar, dado ser um tema que constava da agenda portuguesa e europeia desde 2000. Nesse sentido, Portugal mantém a temática na agenda, desenvolvendo esforços para a realização da segunda Cimeira em 2003, a qual não se veio a realizar, em Lisboa, como previsto em 2000;
- coordenação/organização – para que fosse possível a realização da Cimeira e dar cumulativamente cumprimento a uma grande prioridade, a sua preparação requereu intensos esforços de coordenação e de organização do evento, atendendo à complexidade que a mesma envolvia, e ao elevado número de participantes na mesma;

²⁹⁸ A Presidência permite ainda, ao Estado anfitrião organizar e obter vantagens a nível bilateral, à margens das atividades da Presidência, devido à realização de alguns eventos da Presidência. Nessa medida, ainda no quadro da Presidência, Portugal enquanto anfitrião da Cimeira UE-África mostrou-se disposto a facilitar um encontro entre os dois Chefes de Estado (Etiópia-Eritreia) à margem do evento, encontro esse que acabou por não ter lugar dada a ausência de vontade política por parte da Eritreia, apesar da aparente abertura do lado do Primeiro-ministro da Etiópia, Meles Zenawi (MNE, 2009, pp. 167-168).

- negociação – tarefa desenvolvida intensivamente e ao longo de vários anos, desde 2003. Após esta ser assumida como prioridade da(s) Presidência(s) foram necessárias elevadas capacidades de negociação, ao nível dos Estados-membros e instituições europeias e com um vasto número Estados que constituem o continente africano e a União Africana. Portugal negociou (e coordenou) com os seus parceiros europeus, com países africanos, com as instituições europeias, sobretudo a Comissão e as sub(estruturas) (verticais e horizontais) do Conselho, com organizações internacionais (União Africana), e outros atores internacionais (organizações não governamentais);
- representação – Portugal assumiu a organização da Cimeira como uma prioridade da Presidência, tendo desenvolvido esforços ao longo de cerca de quatro anos para que a mesma se realizasse, tendo conduzido a que a Presidência tenha sido a representante da UE nas negociações internas e externas para que a mesma fosse possível de concretizar;
- em síntese, Portugal contribui para o processo de integração europeia, nomeadamente nas matérias de política externa, tendo como caso paradigmático a presente Cimeira. Elemento este determinante na avaliação e no sucesso de uma Presidência.

Figura 7 – Presidência portuguesa e África



(construção do autor)

Devido ao empenho de Cabo Verde, a que Portugal deu o seu apoio para o êxito, durante a PPUE foi concretizada a Parceria Especial UE – Cabo Verde, aprovado pelo CAGRE, em novembro, a primeira que a UE estabelece com um país ACP (MNE, 2009, p. 99 e 161).

Relativamente à Guiné-Bissau, Portugal desenvolveu iniciativas no sentido de concentrar a atenção da comunidade internacional para a necessidade da continuidade na prestação de apoio àquele país africano, conducente à consolidação do processo democrático (MNE, 2009, p. 161).

No quadro das relações com a América Latina e Caraíbas, iniciaram-se as negociações relativas aos Acordos de Associação UE-Comunidade Andina e UE-América Central, e decorreu a primeira Cimeira UE-Brasil. A preparação da V Cimeira UE-América Latina e Caraíbas, em 2008, esteve também na agenda da UE, realizando-se uma reunião de Altos Funcionários que aprovou os temas de debate para a Cimeira (MNE, 2009, pp. 103-104).

Foi também promovida a 1.^a Cimeira UE-Brasil, que contribuiu para elevar ao mais alto nível o diálogo da União com o Brasil, estabelecendo também uma parceria estratégica, além de potenciar as relações entre a UE e o espaço latino-americano (MNE, 2009, p. 18). Esta realizou-se em Lisboa, a 4 de julho, marcou o início da Presidência portuguesa no que diz respeito à América Latina. Portugal empenhou-se, desde o início, no aprofundamento das relações entre a UE e o Brasil, que poderia nomeadamente contribuir de uma forma positiva para o relançamento do processo negocial com o Mercosul (MNE, 2009, p. 104).

O acompanhamento das matérias PESC/América Latina figuraram entre as prioridades da política externa portuguesa em 2007, nomeadamente durante a PPUE, das quais mereceram destaque os que mencionamos de seguida (MNE, 2009, p. 155):

Portugal empenhou-se, desde o início de 2007, no aprofundamento das relações entre a UE e o Brasil, por a considerar mutuamente benéfica e a consequência natural do reconhecimento, por parte da UE, do papel essencial que o Brasil já desempenha, não só na América Latina como a nível global. Para além, entre outros aspetos, de ter um papel fundamental no processo de integração regional no Mercosul. Nesse sentido, Portugal apoiou a criação de um mecanismo de diálogo político com o Brasil, a nível de Altos Funcionários, que reuniu pela primeira vez em maio, em Brasília (MNE, 2009, p. 156).

Este processo culminou na realização da 1.^a Cimeira UE-Brasil, logo no início da Presidência portuguesa, na qual foi decidido o reforço do diálogo político ao mais alto nível e o lançamento de uma Parceria Estratégica (MNE, 2009, p. 156).

Com esse fim, a UE e o Brasil comprometeram-se a elaborar um Plano de Ação para implementar os objetivos desta nova Parceria, a aprovar na próxima Cimeira, que deveria ter lugar um ano após a primeira. A Declaração aprovada na Cimeira de Lisboa incluiu referências ao fortalecimento do diálogo político UE-Brasil, bem como as diferentes áreas de cooperação internacional que interessam às duas partes – segurança, defesa, combate à pobreza, alterações climáticas e novas fontes energéticas. O texto dedica igualmente alguns parágrafos ao fortalecimento das relações comerciais e económicas e ao desejo de concluir o Acordo de Associação UE-Mercosul (MNE, 2009, p. 156).

Esta Cimeira estabeleceu uma «Parceria Estratégica» entre as partes, a qual deveria ser entendida não só como um vetor do reforço das relações com o Brasil, mas também como uma forma de potenciar o relacionamento *estratégico* bi-regional UE-América Latina. As duas partes comprometeram-se a elaborar um Plano de Ação, a aprovar na próxima Cimeira, a qual constituiria a base desta parceria (MNE, 2009, p. 104).

Em relação ao Mediterrâneo, tendo em conta a importância geoestratégica da margem sul do Mediterrâneo para a estabilidade e prosperidade da UE, a Presidência consagrou largos esforços ao diálogo com o Mediterrâneo e o Médio Oriente. Foi assim conferida particular atenção ao Processo de Barcelona (tiveram lugar cinco Ministeriais EuroMed: Comércio, ECOFIN, Migrações, Energia e Transportes), bem como às questões relacionadas com o Processo de Paz do Médio Oriente, o *dossier* nuclear iraniano e iraquiano (MNE, 2007; MNE, 2009, pp. 18-19).

No campo das relações externas e regionais, acerca do Processo de Barcelona, o Mediterrâneo, nomeadamente, no ano de 2007, constituiu uma das prioridades da Presidência portuguesa, que reiterou a sua relevância estratégica para a UE, reforçando a sua importância na agenda de relações externas da União. Neste contexto, foi de assinalar a multiplicidade de iniciativas implementadas, que permitiram cumprir na globalidade, pelas Presidências alemã e portuguesa, o Programa de trabalho delineado em 2006, pelos MNE, em Tampere, bem como a aprovação consensual de um novo e ambicioso Programa de Trabalho para 2008 (MNE, 2009, p. 88).

Para além do reforço do prestígio e influência político-diplomática de Portugal na região, em particular no período em que conduziu os trabalhos do Conselho, foi alcançado algum progresso, nomeadamente na liberalização do comércio, com todos os ganhos que daí poderiam advir para o tecido empresarial português e consumidores, entre outros (MNE, 2009, p. 88).

A Cimeira UE-Rússia, surge enquadrada no subcapítulo dos Novos Estados Independentes, onde ainda figurava a Rússia. Quanto a esta, apontou-se que as relações UE-Rússia regiam-se por um Acordo de Parceria e Cooperação (APC), em vigor desde dezembro de 1997. Neste quadro, realizaram-se, duas Cimeiras (a 19^a em maio, em Samara, e a 20^a em outubro, em Mafra) e quatro reuniões ministeriais do Conselho Permanente de Parceria – uma durante a Presidência alemã no formato JAI e três durante a Presidência portuguesa nos formatos Cultura (em outubro, tendo esta reunião sido a primeira na sua formação), JAI (em novembro) e MNE (em dezembro, à margem do CAGRE) (MNE, 2009, p. 93).

Na Cimeira de Mafra os líderes testemunharam o lançamento do Diálogo sobre Investimento e registaram a possibilidade de concretização a curto prazo do Mecanismo de Alerta Precoce no domínio da energia. Ambos os temas haviam já sido alvo de discussão na Cimeira de Samara. O grau de implementação dos Roteiros dos 4 Espaços Comuns foi, em ambas as Cimeiras, motivo de satisfação para ambas as Partes, tendo os líderes, na Cimeira de Mafra, sublinhado a crescente interdependência económica entre a UE e a Rússia espelhada nas conclusões da «mesa redonda» de industriais UE-Rússia, que lhes foram apresentadas (MNE, 2009, pp. 93-94).

Em 2007, não foi possível dar início às negociações do novo Acordo UE-Rússia, porque na Cimeira de Mafra não se concentraram nesta questão, procurando, pelo contrário, analisar e passar em revista áreas em que a cooperação UE-Rússia registava bons progressos, contribuindo para uma distensão e melhoria das relações entre as partes (MNE, 2009, p. 94).

No quadro do então APC entre a UE e a Ucrânia, tiveram lugar a Cimeira anual UE-Ucrânia (em setembro, em Kiev), assim como uma reunião do Conselho de Cooperação (em junho, em Bruxelas), simbolizando a vontade da União em aprofundar o relacionamento com aquele país (MNE, 2009, pp. 94 e 141).

Quanto ao novo Acordo Reforçado, realizaram-se cinco rondas negociais em 2007 (três sob a Presidência alemã e duas sob a Presidência portuguesa). Foi em 2007, durante a Presidência portuguesa, que se finalizaram os necessários preparativos internos na UE (e, concomitantemente, na Ucrânia) para que os Acordos de Readmissão e Facilitação de Vistos entre a UE e a Ucrânia entrassem em vigor no dia 01 de janeiro de 2008 (MNE, 2009, p. 95).

Durante a Presidência portuguesa realizou-se a Cimeira UE-ASEAN, foram adotadas uma Declaração conjunta e um Plano de Ação para dar execução à Declaração de Nuremberga, sobre uma Parceria Reforçada UE-ASEAN. Nesta Cimeira fizeram-se declarações oficiais sobre o estado das relações UE-ASEAN, mas temas como a Birmânia, o Afeganistão e a Conferência de Bali dominaram as declarações do lado da UE. A Presidência portuguesa procurou formas de empenhar toda a comunidade internacional na consecução destes objetivos, com especial destaque para a Índia e a China que, como potências regionais, desempenham um papel fundamental na subsistência do regime birmanês e, portanto, podem atuar como catalisadores da mudança (MNE, 2009, pp. 181-182).

Na Cimeira UE-China foram lançadas as negociações do Acordo de Parceria e Cooperação da UE com a China. A Presidência portuguesa deu particular atenção à preparação da Cimeira, tendo informado e promovido o envolvimento dos Estados-membros, tanto na

elaboração da agenda, como na discussão do projeto de declaração conjunta, procurando acolher as suas propostas. A 28 de novembro, realizou-se em Pequim, a X Cimeira UE-China, tendo sido adotada a Declaração Conjunta (MNE, 2009, p. 109)²⁹⁹.

A PPUE foi a anfitriã, a 25 de outubro, da 3.^a sessão do diálogo político estratégico entre a UE e a China. Esta reunião extrapolou os contornos do diálogo político regular entre os dois, tendo lidado predominantemente com os seus respetivos desempenhos enquanto «atores mundiais», em África, na ONU, e perante os «desafios globais», da energia e alterações climáticas, entre outros (MNE, 2009, p. 178).

Na Cimeira UE-Índia, o Conselho aprovou o mandato de negociação do Acordo de Comércio Livre com a Índia. Com base num documento da Presidência portuguesa, de julho, a Cimeira foi preparada em várias instâncias. A VIII Cimeira UE-Índia realizou-se em Nova Deli, em 30 de novembro. Foram adotados uma Declaração Conjunta, bem como um Relatório de Implementação do Plano de Ação Conjunta UE-Índia (MNE, 2009, p. 112)³⁰⁰.

Destaca-se também a importância de uma abordagem integrada das alterações climáticas e energia, tendo sido acordado o desenvolvimento de um programa de trabalho nestes domínios, bem como nas vertentes ambiente e investigação. Por ocasião da Cimeira foi assinada a renovação do Acordo de Ciência e Tecnologia, bem como o Memorando de Entendimento entre a Comissão e a Índia sobre o Programa Indicativo Plurianual 2007-2010 (MNE, 2009, p. 112).

No segundo semestre, a PPUE promoveu a realização de uma *Troika* de Diretores Políticos à margem da 62.^a AGNU, em Nova Iorque, que fomentou o diálogo com a Índia em questões cuja melhor hipótese de resolução passa por um contexto multilateral, como sejam os direitos humanos, o terrorismo e o papel das organizações regionais na esfera da ONU (MNE, 2009, p. 177).

A VIII Cimeira UE-Índia, realizada em Nova Deli, a 30 de novembro, constituiu um passo significativo no amadurecimento das relações entre as partes. O resultado mais expressivo desta Cimeira foi a obtenção da anuência indiana para atualizar o quadro legal das relações UE-Índia, o que poderia abrir caminho para uma possível futura celebração de um APC. Obteve-se ainda um acordo para a instauração de um Relatório de implementação do Plano de Ação Conjunto UE-Índia, uma iniciativa que visava imprimir maior dinâmica à efetiva concretização dos objetivos que ambas as partes se propõem atingir conjuntamente (MNE, 2009, p. 177).

²⁹⁹ Ver mais pormenores desta Cimeira em (MNE, 2009, pp. 109-110).

³⁰⁰ Ver mais pormenores desta Cimeira em: (MNE, 2009, p. 112).

No campo da PESC, nas questões temáticas, durante o ano de 2007, as Presidências alemã e portuguesa da UE conferiram à luta contra o terrorismo (e em geral à análise da problemática terrorista) uma atenção particular, naquela que foi considerada uma das prioridades políticas da UE (MNE, 2009, p. 115). Portugal geriu e liderou um tema prioritário da agenda europeia.

À Presidência portuguesa coube dar continuidade aos programas das anteriores Presidências e reforçar a implementação dos instrumentos à disposição da UE na luta contra o terrorismo. O objetivo central foi o de canalizar esforços para a correta implementação das diferentes Estratégias e Planos de Ação existentes e para um esforço de sistematização e coerência da ação da UE em matéria de contra-terrorismo (MNE, 2009, p. 115).

Relativamente à Ásia Central e ao Cáucaso, Portugal durante a sua Presidência deu início à implementação da Estratégia da UE para a região (período 2007-2013). A Presidência portuguesa, consciente da enorme tarefa que o acompanhamento desta área representava, nomeou um Coordenador para a Ásia Central e Cáucaso do Sul, o Embaixador Marcelo Curto (MNE, 2009, p. 140).

Para os Balcãs Ocidentais, a Presidência portuguesa prosseguiu o apoio a este processo, tendo conduzido os trabalhos com vista à definição da posição da UE sobre a avaliação dos resultados alcançados e os desafios futuros nas várias áreas de cooperação regional (MNE, 2009, p. 144).

A participação de Portugal no relacionamento transatlântico da UE foi, naturalmente, também, uma prioridade da Presidência portuguesa. Foi acordado, pela primeira vez, no programa conjunto do «Trio» de Presidências, que culminaria na Cimeira Transatlântica de Ljubljana, no primeiro semestre de 2008 (MNE, 2009, p. 154)³⁰¹.

No capítulo da cooperação para o desenvolvimento, a discussão do tema «A resposta da UE a situações de fragilidade», foi um tema prioritário para a Presidência portuguesa, tendo-se iniciado com a apresentação de um estudo *encomendado* pela PPUE (MNE, 2009, pp. 203-209).

Nas questões sempre presentes do alargamento da UE. No decorrer da Presidência portuguesa, no âmbito da Conferência de Adesão, realizadas a 12 de outubro e 19 de dezembro, iniciaram-se as negociações num conjunto 4 de capítulos (consumidores e proteção da saúde, relações externas, disposições financeiras e orçamentais e as redes transeuropeias). Já no âmbito da Presidência alemã, foram abertos 7 capítulos. A Presidência portuguesa procurou incentivar

³⁰¹ Ver mais pormenores em: (MNE, 2009, pp. 154-155).

as autoridades croatas a prosseguir a aplicação do seu programa de reformas (MNE, 2009, p. 57)³⁰².

De acordo com o Programa do «Trio», a Presidência alemã iniciou a preparação da nova fase do Programa de trabalho «Educação e Formação 2010», tarefa a que a Presidência portuguesa deu continuidade integrando as Linhas Diretrizes da Estratégia de Lisboa (MNE, 2009, p. 383).

Como referiu António Vitorino (2007, p. 60) «uma presidência faz-se em seis meses mas os seus efeitos podem perdurar muito para além do seu espaço temporal. O seu valor acrescentado afere-se tanto pelos *dossiers* que são concluídos como pelos avanços registados naqueles que prosseguem o seu caminho e nas dinâmicas inovadoras que se podem lançar».

Nessa medida, «fazendo uma avaliação global dos resultados obtidos, é plausível afirmar que a terceira presidência portuguesa da UE correspondeu a um exercício político-diplomático resoluto e proactivo que demonstrou a competência da liderança política e da diplomacia nacionais para gerar consensos em situações críticas, bem como para fazer avançar, de forma estruturada, o processo de integração europeia. No curso desse exercício e fruto do mesmo, a imagem e a credibilidade da posição de Portugal juntos dos parceiros europeus, mas também aos olhos da comunidade internacional, saíram fortalecidas» (Ferreira-Pereira, 2008b, pp. 141-142).

Cumprindo-se assim, alguns dos requisitos considerados necessários para uma Presidência ter sucesso, nomeadamente ter capacidade de liderança, conseguir influenciar a agenda europeia, defender os interesses nacionais e cumulativamente assumir uma posição de neutralidade, e contribuir para o progresso do processo de integração europeia.

No final da PPUE, os então MNE Luís Amado e o Secretário Estado Adjunto e dos Assuntos Europeus Manuel Lobo Antunes referiram que «foi possível atingir os grandes objetivos traçados para estes seis meses e mesmo, em alguns casos, superar as expectativas iniciais (...) tal como nas anteriores Presidências portuguesas, a nossa diplomacia provou ser capaz de assegurar ao nosso país, com indiscutível competência, o lugar que lhe pertence por direito próprio no quadro europeu e no sistema internacional» (Amado e Antunes, 2007, p. 9).

³⁰² A Turquia, durante a Presidência foram abertos um conjunto de capítulos, apesar da falta de unanimidade para a abertura dos mesmos. Portugal procurou empenhar-se em imprimir um bom ritmo ao processo negocial com a Turquia, enquanto membro e, principalmente, durante o exercício da Presidência. No seus contactos com as autoridades turcas, Portugal procurou incentivar as mesmas a prosseguir a aplicação do seu programa de reformas, que foi fortemente condicionado pela crise política aberta na Turquia a partir do meio da Presidência alemã, com sucessivos processos eleitorais. A PPUE conseguiu ainda criar as condições para um posterior acordo político dos Estados-membros à proposta de Parceria para a Adesão da Turquia (MNE, 2009, pp. 59-60).

Ficando assim demonstrado «que politicamente, Portugal tem um lugar de destaque na União Europeia» (Barroso, 2007, p. 23).

Desta forma podemos afirmar que «Portugal parece ter levado muito a sério a responsabilidade política e estratégica global que a UE deveria assumir no final da primeira década do século XXI ao assegurar a organização de cimeiras bilaterais com todos os BRIC, para além das reuniões de alto nível com a Ucrânia e África, mesmo em face de sérios constrangimentos internos em termos de recursos humanos e administrativos» (Ferreira-Pereira, 2008b, p. 141).

De acordo com Laura Ferreira-Pereira (2008b, p. 141) «a Presidência europeia de 2007 redundou no reforço do papel de Portugal no desenvolvimento e extensão das parcerias estratégicas da UE e, por consequência na própria evolução da sua ação externa. Desta forma, as autoridades políticas e diplomáticas nacionais deram inequívoca evidência de que a vocação global do País é um fator de acréscimo do prestígio e afirmação da UE no mundo. Na verdade, trata-se de uma valência que no contexto atual se reveste de grande significado considerando os esforços levados a cabo pela UE para amplificar a sua influência na cena internacional como ator político e estratégico independente».

A Presidência portuguesa do Conselho não foi apenas uma experiência em termos logísticos, de treino e organização, mas também contribuiu para consolidar a visão política de Portugal da UE (Magone, *et. al.*, 2012, p. 61).

Concluimos citando as palavras de Maria João Rodrigues (2013, p 136): «se recordamos as Presidências da União Europeia exercidas por Portugal, sempre consideradas Presidências de sucesso, porque deixaram esse cunho forte a favor da coesão económico-social, porque propuseram à Europa, uma estratégia de crescimento adaptada, digamos, aos desafios do mundo global, e porque finalmente, depois, conseguiram ultrapassar o impasse em que a Europa estava em matéria de novo Tratado, consumando aquilo que se viria a chamar, o Tratado de Lisboa. Em todos estes momentos, nós vemos um contributo real de Portugal, e quando eu me pergunto o porquê, fico sempre com a ideia de isso decorre do facto de Portugal, ao fim e ao cabo, ser um bom resumo do que é o problema europeu, mas também do que é o típico da solução europeia: a procura de uma síntese, de uma unidade para além da diversidade que é entendida como riqueza».

Também o Presidente da República de Portugal, Aníbal Cavaco Silva (2012), referiu que «por três vezes, presidimos à União Europeia e as presidências portuguesas sempre foram reconhecidas pelo seu dinamismo e eficiência, sendo consideradas das mais produtivas da

História do processo de construção de uma Europa unida. Não por acaso, chama-se «Tratado de Lisboa» o tratado que atualmente rege a União Europeia».

5. Análise Teórica da Terceira Presidência

5.1. Acerca da importância das Presidências na política externa portuguesa

As conclusões do Tratado de Nice e o alargamento da União Europeia a Leste, marcam a partir de 2001, uma mudança na atitude de Portugal face à Europa e à integração europeia. Por um lado, marcam o início de uma década de divergência em relação aos seus parceiros europeus, por outro, o princípio do fim do euro-entusiasmo e o regresso ao pragmatismo (Teixeira, 2012, p. 23).

Porém, apesar das dificuldades, durante a primeira década do século XXI, Portugal não regressou ao ceticismo, puro e simples, que caracterizou os primeiros anos da sua integração europeia. E a atitude portuguesa pautou-se por um realismo responsável. A terceira Presidência portuguesa da União Europeia, em 2007, mostrou a maturidade política da participação de Portugal no projeto europeu. E tanto no plano interno da União com da sua presença internacional (Teixeira e Hermenegildo, no prelo).

Em 2007, apesar do impasse institucional, a política externa da União, tinha um raio de ação maior do que no período das Presidências anteriores. Portugal apresentava-se como um parceiro europeu credível, plenamente integrado, com uma participação ativa em todas as áreas, possuindo autoconfiança e expectativas elevadas.

Coube à Presidência portuguesa iniciar uma prática ao nível dos Programas do «Trio», com a contingência acrescida, de um dos países do «Trio» ser a Alemanha. Consequentemente, a própria definição dos objetivos dependeu em muito dos resultados da Presidência alemã e dos interesses da Comissão.

A Presidência teve de gerir um conjunto de atividades diárias complexas, dado o elevado número de Estados-membros; bem como uma agenda europeia sobrecarregada e complexa, o que exigiu um enorme esforço, uma vez que, estas tarefas apesar da sua realização eficiente não ser muito reconhecida, não poderiam apresentar falhas, dado que prejudicava a imagem do país.

5.2. Acerca das prioridades da Presidência e dos recursos da agenda

A Presidência portuguesa na classificação de Elgström e Tallberg (2003) teve três tipos de prioridades: constitucionais, regionais e socioeconómicas. Dentro das primeiras, Portugal pretendeu estabelecer o acordo para a aprovação do Tratado e o alargamento, enquadradas na prioridade «O Futuro da Europa». Nas prioridades regionais estavam África, Brasil e o Mediterrâneo, apesar de também organizar Cimeiras com outros países/regiões, enquadradas na linha de ação «A Europa no Mundo». Portugal nesta prioridade politizou algumas questões, inserindo-as neste ponto, como seja, o alargamento, os Balcãs Ocidentais e o Espaço Schengen. Nas prioridades socioeconómicas, estava a Estratégia de Lisboa, enquadrada na prioridade com a mesma designação.

Verificamos assim, que as prioridades foram definidas tendo por base razões de ordem interna nacional, de carácter económico nacional e europeu, de natureza externa da UE, através da qual se procurou projetar a credibilidade externa do país e, ao mesmo tempo, ligar a União a outros países/regiões, tendo consciência que ao consegui-lo, também era vantajoso para os interesses nacionais.

É nesse sentido que a Estratégia de Lisboa, a agenda de modernização da economia e das sociedades europeias, as questões do emprego, são temas centrais da agenda política europeia, mas eram igualmente assuntos com interesse para a vertente interna do país. Por outro lado, encontramos na terceira PPUE uma politização de alguns temas, também eles transversais ao conjunto das áreas da Presidência/UE, enquadradas no cômputo do «Futuro da Europa».

A Presidência assume prioridades fundamentais na área externa da União, agora não apenas ligadas à vertente económica e/ou a uma questão de política externa nacional, mas também de ação externa (política) da União. Portugal segue a linha que vinha a ser seguida pelas Presidências anteriores, procurando através do *agenda-setting/agenda-shaping/agenda-structuring* colocar na agenda os seus interesses ou áreas específicas, como foi a Cimeira UE-África, o Brasil e a Estratégia de Lisboa.

Segundo Tallberg (2006, p. 84), o Programa da Presidência contempla temas de carácter prioritário. Outros são designados de amplos, os quais tendem a refletir as áreas gerais de atividade da UE. No caso português, existiam temas de carácter prioritário (Cimeira UE-África; Cimeira UE-Brasil, Estratégia de Lisboa, CIG para o Tratado de Lisboa³⁰³), outros de carácter

³⁰³ Embora esta não fosse uma prioridade inicial da Presidência, a partir do momento em que herdou este tema, passou a ser a primeira e a mais importante prioridade.

geral, como sejam o alargamento, as questões do ELSJ, as matérias da UEM, a PESD, os Balcãs Ocidentais, o relacionamento transatlântico.

Segundo o mesmo autor (Tallberg, 2006, p. 84), alguns temas tinham uma posição mais proeminente que outros, como foi por exemplo da Cimeira UE-África e a CIG para o Tratado de Lisboa; e os objetivos mais específicos representam desenvolvimentos no âmbito de cada tema que marcam a priorização de algumas preocupações políticas antes de outros, como ocorreu no âmbito do ELSJ, nomeadamente no alargamento do Espaço Schengen aos novos Estados-membros, só possível através de uma iniciativa portuguesa: o sistema «SISone4ALL»; ou com a Estratégia de Lisboa e a agenda de modernização da economia e das sociedades europeias.

Para Tallberg (2006, p. 84), existem também temas novos, alguns são incluídos no Programa e não teriam sido incluídos por outro Governo, e algumas questões foram excluídas, embora outros Estados-membros tivessem desejado promover. Nestes podemos incluir as Cimeiras UE-África e UE-Brasil, que no caso de África apresenta-se como um caso paradigmático, tal como em 2000.

Portugal procurou através do cargo presidencial explorar os recursos de *agenda-setting*, *agenda-shaping* e *agenda-structuring* e obter vantagens para o país, em áreas que considerava importantes a nível nacional, quer no âmbito de matérias de política interna ou externa (Brasil e África). Porém, procurou dar-lhe uma dimensão europeia, e colocar a UE a projetar alguns dos seus interesses para o exterior. Portugal utilizou preferencialmente o *agenda-structuring*, colocando a ênfase em alguns assuntos, que considerava importantes e estruturais, nomeadamente no âmbito das matérias económicas e das negociações para aprovação do Tratado de Lisboa³⁰⁴.

Contudo, também exerceu o *agenda-shaping*, dando ênfase e influenciando a formação da agenda, em temas que considerava prioritários, nomeadamente no âmbito da organização da Cimeira UE-África e no acordo de cooperação UE-Cabo Verde, no âmbito do ELSJ («SISone4ALL»), revitalização da Estratégia de Lisboa. Mas, a Presidência recorreu, ainda ao uso de *agenda-setting*, na qual introduziu e definiu um tema do seu interesse na agenda política, como ocorreu na organização da primeira Cimeira UE-Brasil. Todavia, a organização da Cimeira UE-África também poderia ser inserida neste tipo de agenda, embora se enquadre também no *agenda-shaping*. Recorreu uma vez, de forma notória, ao *agenda-exclusion*, no

³⁰⁴ Este é a forma mais usual que os países, da dimensão de Portugal, utilizam.

âmbito da criação do Grupo de Reflexão para o Horizonte 2020-2030, a qual permitiu evitar um debate sobre as fronteiras da Europa.

Portugal aproveitou a oportunidade para imprimir um estilo particular no Conselho, influenciando a agenda e deixando uma marca no processo de integração. Comprovou-se assim que Portugal era um membro credível, com capacidade de iniciativa, de organização e coordenação, que conseguiu defender os seus interesses e influenciar e liderar o processo de integração europeia. A escolha desta atitude é explicada na experiência acumulada de Portugal nos mecanismos comunitários, na dimensão do país, na sua situação económica e social, na herança de alguns temas da agenda europeia e de Presidências anteriores, no contexto político da época e na complexidade dos temas herdados.

Portugal tinha uma margem de manobra limitada para poder influenciar a agenda europeia de acordo com interesses particulares, atendendo ao contexto da época, e ao forte condicionamento da agenda política europeia, a qual herdou temas que vinham a ser debatidos em Presidências anteriores, para além da herança inesperada da CIG. A agenda da UE estava concentrada nas questões sempre permanentes do emprego, da coesão económica e social, do alargamento, da União Económica e Monetária (Zona Euro), flexigurança, os Balcãs Ocidentais, o terrorismo, e passou a ter um tema transversal e de primeira ordem – a CIG – para a negociação e a aprovação do Tratado.

O facto de haver um Programa do «Trio», estando inclusive nesse grupo a Alemanha, contribuiu para reduzir a margem de manobra da Presidência, bem como o papel consolidado do Alto Representante e do Presidente da Comissão.

Portugal assumiu desde o início que iria ter uma Presidência marcada por uma agenda complexa, fruto da politização e da herança de alguns temas. Esta congregou as suas preferências num conjunto de prioridades fundamentais. Sendo que algumas delas tornaram-se mais proeminentes do que outras, acabando por marcar de forma decisiva a Presidência, como seja a Cimeira UE-África e UE-Brasil, o Tratado de Lisboa, a inovação no âmbito do ELSJ e do Espaço Schengen («SISone4ALL»).

Nessa linha, dentro da continuidade dos trabalhos, Portugal privilegiou aqueles *dossiers* nos quais podia imprimir um valor acrescentado em termos de resultados a alcançar devido ao passado histórico, e aqueles em que tinha um conhecimento específico que permitisse através do *agenda-shaping* ou do *agenda-structuring* conduzir as negociações no sentido das pretensões do país.

Embora nesta Presidência, em parte também devido à herança de alguns temas da agenda, Portugal tenha assumido e desenvolvido algumas matérias que eram puramente da agenda política europeia, como seja, o terrorismo no âmbito da PESC, a Política Marítima Europeia, as negociações da CIG que culminou no Tratado de Lisboa. Esta última passou inclusive de uma não prioridade, para a primeira prioridade.

5.3. Acerca das funções e estilos adotados

A Presidência desenvolveu todas as funções, de natureza administrativa (organização, coordenação e gestão das atividades), mediação/negociação, representação, gestão/definição da agenda, defesa do interesse nacional e liderança. Sendo que nestas a possibilidade de violar a norma da neutralidade foi maior. Também, é comum que um pequeno Estado procure cumprir a norma da neutralidade, dado que para além de pretender demonstrar as suas credenciais de «bom» europeu, procurou também demonstrar determinadas capacidades de organização e de liderança. Todavia, para poder violar a norma da neutralidade, é preciso ter capacidade para o fazer, o que é mais difícil para um pequeno Estado como Portugal, apesar de ser possuidor de uma imagem prestigiante conseguida nas anteriores Presidências, e da sua participação ativa no processo de integração europeia.

Portugal assumiu a Presidência como o desempenho de um cargo institucional europeu, num período de crise da União. No entanto, defendeu os interesses nacionais e liderou alguns processos ou políticas, mas colocando-os num plano europeu. A Presidência fez de preocupações e prioridades nacionais, assuntos de interesse europeu e assumidas como preocupações da União.

O país desempenhou o cargo ao nível da organização, coordenação e gestão da agenda de forma eficiente, e confirmou a sua capacidade no âmbito destas tarefas, garantindo a credibilidade do país alcançada no exercício das Presidências anteriores. Por outro lado, considerou-se com maior capacidade, para organizar um conjunto de Cimeiras com outros países/regiões durante os seis meses; e sintomaticamente deixou um contributo político importante no processo de integração europeia.

Portugal privilegiou as funções da definição da agenda, o aproveitamento da oportunidade facultada pelo exercício do cargo, defesa do interesse nacional e liderança, sendo o esforço nacional concentrado nestas funções. As tarefas de organização e coordenação das atividades foi considerada como fundamental para que as outras funções pudessem ser

exploradas, a qual foi também muito desenvolvida e testada. A Presidência, para além das reuniões do Conselho nos diferentes níveis, teve ainda de organizar e coordenar as tarefas relativas à realização de um conjunto numeroso de Cimeiras. Estas decorreram de forma eficiente, pois só assim foi possível dinamizar e prosseguir objetivos prioritários noutras funções.

No âmbito das funções de negociação/mediação, foram desenvolvidas as negociações no âmbito da CIG da qual resultou o Tratado de Lisboa, nas matérias de segurança e defesa (aspetos da gestão civil de crises e missões PESD), do ELSJ (Espaço Schengen e o seu alargamento aos novos Estados-membros), o alargamento, e na organização/coordenação que exigiram uma forte mediação dentro da UE e com os países africanos por parte da Presidência.

A função de representação, a nível interno e externo, foi igualmente exercida ao longo dos seis meses, através dos contactos que foi necessário fazer com o Parlamento e a Comissão Europeia; e com outros Estados externos à UE no âmbito da organização das Cimeiras e encontros, sobretudo a realizada com África.

A liderança e a defesa do interesse nacional, por norma são duas funções indissociáveis, como o foram também no âmbito da Presidência de 2007. Nesta enquadramos as questões do ELSJ, o Tratado de Lisboa, as Cimeiras UE-África, UE-Brasil, UE-Mediterrâneo, UE-China e UE-Índia, a concretização da primeira parceria UE-Cabo Verde, a renovação da Estratégia de Lisboa.

Portugal teve algumas iniciativas, as quais procurou enquadrar no âmbito da agenda política europeia e dar-lhe continuidade, mas tentando enquadrar estas de acordo com o interesse e especificidades nacionais, nomeadamente nas matérias económicas, na qual recuperou e revitalizou a Estratégia de Lisboa. O cumprimento dos deveres da Presidência é usual de acordo com Westlake (1995, p. 46), especialmente dos pequenos Estados, a qual se repercute na imagem do país, a nível interno (autoimagem) e externo perante os seus parceiros e instituições europeias, como foi o caso de Portugal.

A Presidência como referiu Kirchner (1992, p. 86) tanto pode servir para influenciar a agenda política da União, como para elevar o perfil do país. Para Portugal serviu para elevar e confirmar o perfil do país ao «estatuto de líder» no processo de integração europeia e parceiro credível, nomeadamente chegar a um acordo para a assinatura de um Tratado Europeu; bem como para influenciar a agenda política da União, nas áreas que tinha interesse, como seja nas relações da UE com África, Brasil, Mediterrâneo e a Estratégia de Lisboa.

Os governos podem escolher uma Presidência que desempenhe um papel de líder, mediadora ou burocrática (Elgström, 2003b, p. 14). De acordo com esta terminologia, Portugal assumiu um papel de mediador e de líder, uma vez que teve de mediar um conjunto de *dossiers* (alargamento, CIG), e noutros (alguns interligados) assumiu um papel de liderança (CIG que deu origem ao Tratado de Lisboa e Cimeiras UE-África e UE-Brasil). Nestes casos, a ação portuguesa foi eficiente no âmbito das mediações que teve de desenvolver, quer naquelas que foram impostas pelas circunstâncias (CIG para o Tratado de Lisboa, o alargamento, alterações climáticas, flexigurança, Balcãs Ocidentais) ou em que foi necessário ter um papel de mediador para prosseguir os seus interesses e liderar o processo/*dossier* (Cimeiras UE-África, UE-Brasil a CIG para o Tratado de Lisboa). A Presidência assumiu metas ambiciosas, definiu áreas prioritárias e aceitou a ajuda de outros atores de forma a fazer avançar a União em várias questões que se arrastavam no tempo, sendo inclusive essa uma das suas prioridades «O Futuro da União».

Segundo Kirchner (1992, pp. 105-109), um país ao assumir a Presidência pode adotar três estilos: compromisso, *agenda-setting* e de árbitro. No caso em apreço, podemos concluir que Portugal adotou os três estilos, conforme a situação.

Nas situações em que adotou o estilo de compromisso, a Presidência cumpriu as orientações essenciais da integração europeia e fez a interpretação do seu papel de acordo com o ambiente ou as condições em que a mesma decorreu. Esta não se concentrou apenas na função de gestão e/ou em aspetos técnicos dos assuntos do Conselho, embora algumas dessas matérias decorressem da atividade geral e contínua do Conselho. São exemplos deste estilo as questões ligadas à Estratégia de Lisboa, Conselhos ECOFIN, às alterações climáticas e ao ELSJ.

Em alguns aspetos e matérias também adotou um estilo de árbitro, como foi no caso da Cimeira UE-África, na CIG para o Tratado de Lisboa e no alargamento. O que nos permite concluir que a explicação do comportamento e desempenho português encontra justificação também na abordagem sociológica.

Desenvolveu um estilo de *agenda-setting* em múltiplas áreas e tarefas, desde a vertente externa (Cimeira UE-África, Cimeira UE-Brasil, Mediterrâneo, países/regiões com importância para UE, através da realização de Cimeiras), nas questões económicas e sociais (renovação da Estratégia de Lisboa, nas questões da UEM, flexigurança, agenda de modernização da economia e das sociedades europeias), nas questões institucionais (CIG para o Tratado de Lisboa).

Em suma, na sua terceira Presidência, Portugal confirmou a sua capacidade nas funções administrativas de organização e coordenação, mas afirmou um perfil político e revelou

capacidade de negociação, liderança e projeção do interesse do interesse nacional. Um país plenamente integrado, com uma ideia para Europa e capaz de inscrever a sua marca no processo de integração europeia (Teixeira e Hermenegildo, no prelo).

Na linha da terminologia de Elgström (2003b, pp. 7-8), podemos verificar que a Presidência portuguesa assumiu um papel discreto, *low profile*, no que toca à questão organizativa e administrativa das atividades diárias do Conselho. Este era um papel essencial para o sucesso da Presidência, em função do vasto número de eventos/reuniões do Conselho e da superlotada agenda da Presidência, sobretudo devido às Cimeiras. Portugal deu também ênfase a um papel político ativo nas áreas que considerou prioritárias.

5.4. Acerca do desempenho das Presidências de acordo com quadro teórico

De acordo com o quadro teórico apresentado³⁰⁵, o comportamento e desempenho de Portugal durante o exercício da Presidência pode ser explicado através da abordagem racionalista e sociológica.

A abordagem racionalista é-nos útil para compreender e explicar o desempenho de Portugal, na Presidência em 2007, dado que o interesse nacional era projetado através desta, seja através de prioridades definidas pelo país ou de temas que herdou e lhe deu continuidade.

A mesma abordagem, permite-nos compreender a questão da reputação e da visibilidade que o país procurava alcançar e consolidar, dado que esta não era apenas uma consequência natural/automática do desempenho, mas um objetivo que pretendeu atingir. Para o efeito foi necessário assumir um determinado tipo de comportamento, tal como o foi em 2000. Ou seja, defender/projetar o interesse nacional, mas sem colocar em causa o cumprimento da norma da neutralidade, pelo menos de forma evidente e excessiva.

A credibilidade foi conseguida através de uma organização, coordenação e gestão das atividades diárias da Presidência, pela influência/definição/estruturação da agenda política europeia, pela salvaguarda dos interesses nacionais, pela liderança e contributos para o processo de integração europeia.

Em relação à definição de prioridades, de acordo com os racionalistas (Elgström and Tallberg, 2003, p. 192), existem três elementos que esta perspetiva contempla. O primeiro é que a formulação de prioridades é construída por meio de um longo e cuidadoso processo de agregação dos interesses a nível nacional, sendo que estas influenciam o comportamento da

³⁰⁵ Ver quadro comparativo da abordagem racionalista e sociológica: (Anexo F).

Presidência. Neste exercício presidencial ficou demonstrado que a definição das prioridades foram formuladas também por razões de natureza doméstica. Mas não se limitaram a estas, dado que as prioridades de política externa nacional, de questões da União (internas e externas), também foram determinantes na escolha das prioridades da Presidência portuguesa de 2007.

As prioridades foram definidas a nível interno, em virtude das necessidades e exigências domésticas dos vários setores. Porém, Portugal assumiu uma prioridade que não foi definida a nível interno, mas herdada e imposta pela agenda europeia (a GIC para a negociação e aprovação do Tratado), que passou inclusive a ser a primeira prioridade da Presidência.

O segundo elemento, foi o impacto da capacitação e limitação das políticas domésticas no comportamento da Presidência, dado que as necessidades políticas, económicas e sociais do país, condicionaram fortemente a Presidência, levando-o a assumir prioridades voltadas quer para o interior do país, quer para o exterior.

O terceiro elemento, prende-se com o facto de que a interação estratégica com os outros atores europeus foi moldada por constrangimentos formais e informais a nível europeu. Este racional levou Portugal a tratar de alguns assuntos que herdou da agenda europeia ou que derivavam de outras Presidências anteriores ou Estados, como foi o exemplo das negociações da CIG que culminou no Tratado de Lisboa, do alargamento, da flexigurança.

É através destes preceitos que devemos compreender o conjunto diversificado e extenso de prioridades da Presidência de 2007, umas definidas pelo país (Cimeira UE-Brasil), outras pelo «Trio» (flexigurança, alargamento do Espaço Schengen a novos Estados-membros), outras pela agenda europeia (alterações climáticas, terrorismo, Balcãs Ocidentais). Sendo que alguns desses temas contribuíram para o desenvolvimento da agenda europeia, como foi o fortalecimento das relações da UE com África, Brasil, Mediterrâneo, Rússia, Ucrânia, Índia, Mediterrâneo, ASEAN, através de Cimeiras entre a UE e estes países/regiões (Parceiros Estratégicos (+) a Ucrânia). Com a aprovação do Tratado de Lisboa, o país deixou uma marca (a mais) importante no processo de integração europeia.

Para a corrente sociológica as prioridades da Presidência portuguesa foram definidas tendo por base as autoimagens dos atores. Nesta medida, Portugal tem prioridades ligadas à imagem que tem de si a nível doméstico, tendo preferências na área da coesão económica e social, e do emprego, mas com menos realce do que nas anteriores; e no plano externo surgiram as ligações a África, Brasil, Mediterrâneo, aos países dos PALOP (Cabo Verde e Guiné-Bissau) e até mesmo à Índia.

Por sua vez, para os racionalistas as escolhas da Presidência são fruto dos meios e recursos que o país possui, bem como do cálculo de custo-benefício. Segundo esta abordagem, as prioridades da Presidência portuguesa foram definidas tendo em conta o interesse de Portugal nessas matérias, algumas por questões de política interna, ligadas às áreas económicas, sociais e ao emprego; outras ligadas a questões de política externa nacional, como foram o fortalecimento das relações com África, Brasil e o Mediterrâneo; e também por objetivos de política interna e externa europeia, uma vez que se estes temas ganhassem dimensão, Portugal a nível doméstico teria vantagens.

No entanto, os preceitos apresentados pela corrente sociológica são-nos úteis, na medida em que nos permite explicar algumas das prioridades de Portugal e para compreendermos o comportamento da Presidência durante o seu exercício. Para esta abordagem, a autoimagem, ou noutras palavras as identidades, baseadas na cultura nacional e nas tradições históricas, identificam quais os papéis que as Presidências preferem desempenhar e como elas escolhem cumprir esses papéis. Estes levam a que a Presidência se comporte como os outros atores consideram ser adequado (Elgström and Tallberg, 2003, p. 198).

Através destes elementos conseguimos concluir porque a Presidência definiu determinadas prioridades. Ou seja, estas foram definidas tendo em conta a autoimagem (identidade) que Portugal tinha de si, e que considerou que os outros tinham do país. Sendo com base nestas que prioriza as relações com África, Brasil e o Mediterrâneo no quadro europeu; que dá preferência às áreas económicas, sociais e do emprego, que procurou renovar e revitalizar a Estratégia de Lisboa.

A abordagem sociológica tem também interesse para a ênfase que Portugal deu a algumas temáticas. Dado que segundo este critério, o país definiu as suas prioridades atendendo às práticas constitucionais e papéis desenvolvidos de longa data, moldados pela posição geográfica e experiências históricas, por essa via compreendemos que África, Brasil e o Mediterrâneo figurem nas prioridades da Presidência. As questões económicas e sociais constam nas prioridades, devido à natureza interna destas políticas e à sua relevância económica para a política doméstica. Por essa razão é que as Presidências de diferentes países tendem a ter prioridades diferenciadas.

Neste aspeto as correntes sociológica e racionalista complementam-se. Para a racionalista a posição geográfica e as experiências históricas definem as prioridades da Presidência, dado que o país procura tirar vantagens dessas circunstâncias. Para a sociológica,

determinada localização ou experiência leva a que tenha sintomaticamente determinadas prioridades.

Durante a terceira Presidência, de acordo com a classificação de Elgström (2003b, p. 12), Portugal, em algumas situações, seguiu uma «estratégia de acomodação», no sentido em que procurou mostrar as suas credenciais europeias no exercício do mandato presidencial. Estas voltaram-se essencialmente para maximizar o interesse das outras partes, uma vez que a Presidência necessitava de provar as suas credenciais europeias, enquanto líder de algumas políticas. Estas desenvolveram-se porque o país só tinha interesses secundários em jogo, onde as preocupações de reputação eram de grande importância, devido à organização de um vasto conjunto de Cimeiras.

Este tipo de estratégias são voltadas essencialmente para maximizar o interesse das outras partes, nomeadamente nas negociações da CIG que culminou no Tratado de Lisboa, alargamento do Espaço Schengen a novos Estados-membros, através do «SISone4ALL», Balcãs Ocidentais, e nas Cimeiras da UE com o Brasil, Rússia, China e Índia.

A Presidência recorreu também, por vezes, a «estratégias de compromisso», as quais foram usadas quando as partes procuravam obter resultados iguais (Elgström, 2003b, p. 12), como foi por exemplo nas negociações da CIG que culminaram no Tratado de Lisboa, na UEM (Zona Euro), Estratégia de Lisboa, alargamento do Espaço Schengen a novos Estados-membros, através do «SISone4ALL», bem como nas matérias económicas e sociais. As concessões e convergências nas negociações foram equivalentes, tendo o resultado assentado numa solução dividida em partes idênticas.

De acordo com as designações Elgström (2003b, p. 12), podemos afirmar que o comportamento da Presidência não foi caracterizado especialmente por «estratégias de força», as quais procuravam apenas maximizar o seu próprio interesse, sem se preocupar com as outras partes. Esta foi usada quando os interesses chave nacionais estavam em jogo, em que as preocupações de reputação eram de importância secundária, e onde a necessidade de realização dos objetivos era elevada; sendo que o suporte formalmente necessário apenas podia ser alcançado através da exploração de todos os meios à disposição da Presidência (Elgström and Tallberg, 2003, p. 198). Os casos em que Portugal recorreu a esta estratégia foram no âmbito da CIG para a aprovação do Tratado de Lisboa, e na organização da segunda Cimeira UE-África. Contudo, o recurso a esta estratégia não foi evidente nem clara, na medida em que a ser usada, não foi a única, a que o país recorreu, mas a um conjunto de estratégias em simultâneo no cômputo da mesma matéria.

Mas utilizou «estratégias competitivas», com o objetivo de obter ganhos relativos, independentemente de ganhos absolutos, como foram as Cimeira UE-África, Cimeira UE-Brasil, Cimeira UE-Mediterrâneo, Estratégia de Lisboa.

No entanto, foi na «estratégia de resolução de problemas», que a Presidência procurou maximizar ganhos conjuntos, sendo esta a estratégia mais utilizada (Elgström and Tallberg, 2003, p. 198), à qual, Portugal recorreu no âmbito da organização da Cimeira UE-África, alargamento do Espaço Schengen a novos Estados-membros, através do «SISone4ALL». Para Elgström e Tallberg (2003, p. 198), segundo a corrente racionalista, nenhuma Presidência adota unicamente uma ou outra estratégia, dependendo apenas do que se espera dela, mas adapta a sua estratégia de negociação para a situação particular em causa, como ocorreu na Presidência portuguesa de 2007.

Para a abordagem sociológica, a Presidência seguiu uma estratégia em que procurou a reputação externa, nesse sentido acomodou os seus interesses com os europeus, cumprindo e incorporando a norma da imparcialidade durante os seis meses. Esta prosseguiu uma estratégia competitiva e de acomodação, dado que procurou ganhos relativos, uma vez que os temas não o justificam ou então não tinha capacidade para pretender ter ganhos absolutos. Onde se empenhou e procurou esses ganhos absolutos foi nas negociações da CIG que veio a resultar no Tratado de Lisboa e na organização da segunda Cimeira UE-África.

A corrente racionalista pode-nos ser útil para explicar o comportamento da Presidência, uma vez que segundo esta, a escolha das estratégias de negociação são um produto de uma configuração estratégica combinada entre: preocupações com a reputação; regras de decisão e de procedimentos legislativos; obtenção de resultados condicentes com as suas opções (Elgström and Tallberg, 2003, p. 198). Sendo que os resultados condicentes com as suas opções para a Presidência portuguesa de 2007 foi ter um bom desempenho nas funções administrativas, prosseguir os interesses nacionais através da Presidência, influenciar/definir a agenda política da União, liderar algumas matérias e deixar uma marca importante no processo de integração europeia, a nível externo, político e institucional.

Por sua vez, para a abordagem sociológica, a Presidência adaptou-se à norma, uma vez que esta fazia parte de uma (sua) conduta adequada e porque considerou que os outros Estados esperavam que a Presidência portuguesa se comportasse de uma determinada forma. Por outro lado, segundo a perspetiva racionalista, o país assumiu essa atitude, porque o seu objetivo passava pela valorização do prestígio externo, sendo este um elemento de poder, logo defendeu e assumiu esse comportamento, porque constituía o seu objetivo/interesse.

No que respeita ao cumprimento das normas da Presidência, Portugal exerceu-a respeitando a norma da neutralidade/imparcialidade, na medida em que o cumprimento da mesma tinha implicações no seu prestígio. Estamos assim perante uma neutralidade alegada, diferente da assumida em 1992, e em 2000. Já em 2007, as autoridades consciencializaram-se que o respeito pela norma tornava-se imprescindível, mesmo quando o país pudesse ter interesses em jogo, demonstrou que estava a ser neutral.

Para Elgström e Tallberg (2003, pp. 192 e 196), segundo a formulação racionalista, esta tem de incluir também algumas regras, como seja a norma da neutralidade, que podem restringir a Presidência. Portugal assumiu essas regras tendo consciência desse facto e das suas consequências.

As Presidências de acordo com a abordagem sociológica, seguem a norma (da imparcialidade), porque elas têm interiorizado os valores expressos por esta, a qual pode ser tido também como uma garantia. A perspectiva racionalista, pelo contrário prevê que a conduta da Presidência é uma análise de custo-benefício, e seguem as normas quando os ganhos prevalecem sobre os custos (Elgström and Tallberg, 2003, p. 204). Na Presidência portuguesa em 2007, Portugal seguiu a norma por uma questão de custo-benefício, nesse sentido, a explicação é sustentada pela abordagem racionalista.

Em 2007, o cumprimento norma acarretou uma dificuldade maior do que nas duas Presidências anteriores, dado que Portugal tinha prioridades que podiam colidir com o cumprimento da neutralidade e imparcialidade, nomeadamente no que concerne às negociações no âmbito da CIG, uma vez que os pequenos Estados-membros ficariam a perder influência na nova configuração institucional; e devido às negociações da organização da segunda Cimeira UE-África. Por outro lado, o conjunto de tarefas que a Presidência tinha eram muito maiores e o número de Estados era mais numeroso, logo existiam um conjunto mais denso e diferenciado de interesses, que exigiram mais esforços ao nível da negociação/mediação e da representação interna e externa; bem como, o conjunto de temas a abordar que era mais vasto, como podemos verificar no relatório do MNE (2009).

No âmbito desta Presidência foram exercidos os três tipos de (im)parcialidade: *relational partiality*; *process partiality*; *outcome impartiality* (Carnevale and Arad, 1996, pp. 45; Elgström, 2003c, p. 43). Usou *relational partiality*, não favorecendo nenhuma das partes, por exemplo no âmbito das questões ambientais e do terrorismo. Recorreu ao *process partiality*, favorecendo uma das partes, no âmbito das Cimeiras UE-África e UE-Brasil. Utilizou também o *outcome impartiality*, tendo respeitado os interesses das partes, e obteve um acordo de todos,

embora nem sempre a solução tenha favorecido todas as partes, como foi no âmbito do acordo para aprovação do Tratado de Lisboa.

A corrente sociológica e construtivista, considera que à medida que os Estados vão participando no processo de integração socializam-se e internalizam a norma da neutralidade. No caso português, podemos considerar que neste período Portugal já tinha europeizado a sua política externa por completo, participava ativamente em todas as matérias europeias, adquiriu experiência a nível comunitário, sendo a terceira vez que assumiu o cargo e com sucesso, tendo-se verificado o efeito de socialização e de internalização da norma.

De acordo com Niemann e Mak (2009, pp. 15-16), a imparcialidade verifica-se em maior grau nos níveis burocráticos, e menos nos níveis políticos do Conselho, e sobretudo do Conselho Europeu. Sendo que por essa via, poderia haver maior dificuldade em Portugal cumprir a norma da neutralidade. Apesar de ter exercido bastantes tarefas que eram de organização, coordenação e gestão das atividades, ao mais alto nível político, como seja a organização da segunda Cimeira UE-África, bem como mais seis Cimeiras, e as negociações da CIG. Porém, o cumprimento da norma não foi um problema, dado que Portugal colocou as suas prioridades num plano europeu, num justo equilíbrio de interesses (nacionais e europeus) sendo estes assumidos como europeus.

Também na linha de Bjurulf's (*et. al.*, 1999, pp. 3-4), num determinado contexto o país que ocupa a Presidência tem um conjunto de concepções/expetativas acerca do seu desempenho, bem como os outros atores tem concepções/expetativas acerca do desempenho desse país. Sendo que é nesse conjunto de concepções/expetativas, para além da leitura que faz dos seus poderes e das capacidades que possui, que a Presidência assume um comportamento e desempenha o seu papel. Portugal assumiu o seu papel de neutral, tendo em conta que possuía uma imagem positiva perante os seus parceiros europeus fruto do bom desempenho anterior, das marcas que deixou no processo de integração europeia, da forma gradual como vinha a participar ativamente no processo de integração europeia, do sucesso e o prestígio internacional que obteve no caso de Timor-Leste. Estas foram credenciais que o país possuía, manteve e confirmou.

O risco de uma Presidência não cumprir tão intensamente a norma da neutralidade, ocorre quando tem interesses importantes que procura defender e definir a agenda europeia, como aconteceu durante esta Presidência, no âmbito da Cimeira UE-África e na CIG que conduziu ao Tratado de Lisboa. Esse risco aumentou, quando as funções que assumiram mais destaque foram as de liderança política, de *agenda-setting* e defesa do interesse nacional. Porém, os interesses de Portugal situavam-se no centro dos interesses europeus, procurando também o

país definir/estruturar e conduzir as prioridades de forma a que fossem aceites pelos seus parceiros, e elevar as suas preferências a interesses assumidos como europeus.

A Presidência portuguesa durante os seis meses viveu num conjunto de expetativas, conflito e equilíbrio entre a norma da eficiência e da neutralidade. De forma diferente dos anteriores exercícios, Portugal adotou a norma da neutralidade de forma mais natural, fruto da socialização na qual vinha a participar e a ser alvo.

Em termos da norma da eficiência, Portugal foi eficiente na medida em que cumpriu, e ultrapassou inclusive os objetivos a que se propôs no âmbito das suas funções e prioridades. Embora o leque de prioridades e ambições fosse vasto, algumas delas não tiveram efeitos práticos, apesar de constarem no Programa da Presidência.

A Presidência contribuiu para o país poder realizar os seus objetivos, exercer um mandato marcado por uma organização, coordenação e gestão das atividades diárias eficiente, apesar de ter sido a tarefa mais trabalhosa durante os seis meses. Por outro lado, o país exerceu uma negociação/mediação eficiente no âmbito das negociações da CIG, do alargamento, da organização da segunda Cimeira UE-África, nas matérias do ELSJ, nas áreas económicas (flexigurança e na renovação da Estratégia de Lisboa).

Para a corrente racionalista, de acordo com Elgström e Tallberg (2003, p. 202), através da norma da eficiência, a Presidência contribuiu para o desenvolvimento da agenda europeia, e foi considerada de sucesso pelo conjunto de decisões que tomou em diferentes *dossiers*. Os pequenos Estados nas suas escolhas, de acordo com esta norma, procuram dar ênfase à liderança de todos os procedimentos, no sentido de moverem as negociações para uma decisão e chegarem a um compromisso, como foi o exemplo do Tratado de Lisboa.

Portugal procurou dar ênfase à liderança da globalidade dos procedimentos, verificável nos documentos e discursos oficiais. Apesar de em algumas matérias não terem efeitos práticos significativos, não passando de questões retórico-discursivas, dado que quase todos os temas eram apelidados de merecerem uma «especial atenção», «preocupação», entre outras designações.

As negociações que a Presidência conduziu visaram chegar a um compromisso, como ocorreu nos esforços para a realização da segunda Cimeira UE-África, do alargamento do Espaço Schengen, nas negociações no âmbito da CIG, da qual resultou o Tratado de Lisboa. Importa referir que ainda antes do início da Presidência, esta exigiu um conjunto de esforços de negociação para estabelecer o programa do «Trio».

De acordo com Elgström e Tallberg (2003, p. 201) é através do cumprimento da norma da imparcialidade que as Presidências são classificadas de «boas» Presidências. Portugal no primeiro exercício conseguiu o estatuto de «bom» europeu. Em 2000, confirmou aos seus parceiros europeus, que era um membro credível; essa credibilidade e imagem positiva que o país alcançou, resultou do reconhecimento de uma «boa» Presidência, não apenas por uma gestão/organização eficiente das atividades, mas também pela capacidade de iniciativa, de liderança e pelo contributo para o processo de integração europeia. Em 2007, cumpriu a norma, dado que pretendia ser um Estado de primeira linha no processo de integração europeia, e aproveitou a oportunidade única para o demonstrar, uma CIG para a negociação de um Tratado.

Contudo, é através da norma da eficiência que a Presidência contribui para o desenvolvimento da agenda europeia. Portugal, no que concerne a esta norma, foi eficiente em relação à organização, coordenação e gestão das atividades, e contribuiu para a liderança do processo de integração e para o desenvolvimento da agenda europeia em vários domínios, alguns deles marcantes.

Para a corrente sociológica, as Presidências agem de acordo com uma «lógica de adequação» (Elgström and Tallberg, 2003, p. 198), ou seja, atuam no sentido como elas acreditam que se devem comportar. Portugal além de querer demonstrar que tinha capacidade, exerceu o cargo, como considerava que o devia desempenhar, atendendo à participação do país no processo de integração europeia, à dimensão económica e política do país, à experiência que tinha adquirido e aos seus objetivos.

A Presidência, para os racionalistas é vista como uma oportunidade para defender os interesse nacionais (Elgström and Tallberg, 2003), neste sentido, a defesa dos interesses portugueses passavam por demonstrar que era competente na organização da Presidência e na capitalização de alguns *dossiers* e áreas, mesmo quando herdava temas complexos, como foi o mandato para chegar a um acordo para aprovação de um Tratado Europeu, por questões de política interna e externa nacional e da União, que veio a dar lugar à renovação da Estratégia de Lisboa, à Cimeira UE-África no plano externo; ao sistema «SISone4ALL», no âmbito do ELSJ; à aprovação do Tratado de Lisboa, no campo político e institucional.

Segundo a «lógica das consequências» os atores escolhem entre alternativas, avaliando a sua provável consequência para os objetivos particulares e coletivos, procurando maximizar o seu interesse. Portugal escolheu como objetivo ter uma Presidência eficiente, que projetasse/salvaguardasse os seus interesses e que pudesse deixar uma marca importante no processo de integração europeia. Opções estas tomadas de forma racional, tendo consciência da

consequência dessa mesma opção: ser visto como Estado-membro credível no plano europeu e internacional, com capacidade de iniciativa, de liderança e que cumulativamente defendesse os seus interesses.

Portugal procurou ter uma Presidência eficiente, e nesse sentido podemos afirmar que os preceitos racionalistas ajudam a explicar o seu comportamento. Dado que, segundo Tallberg (2009, pp. 4-5), a eficiência é um termo central para os racionalistas, uma vez que é esta que determina a escolha e o modelo em relação à organização, aos procedimentos e às normas. Esta corrente considera que os Estados procuram ter sucesso no exercício da Presidência e cumprir as normas com base num cálculo de custo-benefício, dado que o seu incumprimento pode ter custos políticos negativos e afetar a sua reputação. Esta Lógica determinou também o comportamento e desempenho da Presidência portuguesa de 2007.

Para a perspetiva sociológica, no entendimento de Quaglia e Moxon-Browne (2006), existem fatores construídos socialmente, como seja a ideia de persuasão, conhecimento, capacidades diplomáticas, experiências passadas em Presidências da UE, orientação da política externa e credibilidade da Presidência em exercício. Nesse sentido, esta corrente permite-nos compreender e explicar a Presidência portuguesa de 2007.

Contudo, de acordo com Elgström (2003b, p. 13), para a perspetiva sociológica, a Presidência de cada Estado-membro é determinada, em parte, pelas expetativas que possui acerca de si. Cada país procura na Presidência demonstrar certas qualidades e comportar-se de uma determinada maneira; sejam expetativas acerca da norma da imparcialidade, ou de expetativas, de que a Presidência tem necessidade de fornecer uma liderança, como verificamos com o exercício de 2007. Em função destas (expetativas) que tinha de si, e das que esperava que os outros tivessem dela, assumiu um comportamento ancorado nas experiências anteriores, de forma a dinamizar o exercício da mesma, defender e projetar os seus interesses, procurando de forma *neutral*, liderar um conjunto de iniciativas suas ou impostas pela agenda e/ou que fossem do interesse da União.

De acordo com a abordagem sociológica o comportamento da Presidência é guiado por uma «lógica de adequação». As Presidências agem como elas acreditam que se devem comportar (Elgström and Tallberg, 2003, p. 198). Neste sentido, esta corrente é-nos útil para compreender o comportamento de Portugal na terceira Presidência, dado que o país agiu como acreditava que se devia comportar, atendendo ao contexto da época (nacional e europeu), à experiência adquirida, ao grau de participação nas matérias europeias e aos seus objetivos nacionais e da União.

Segundo March e Olsen (1998, pp. 951-952), o comportamento dos atores é determinado pelo que eles consideram que os outros esperam deles, ou pelas suas próprias crenças, que eles consideram adequadas numa dada situação, e não com base em cálculos de custo-benefício. Nessa medida, esta corrente permite-nos compreender a atitude de Portugal, dado que o seu comportamento foi também determinado pelo que os outros esperavam do país, e pelas suas próprias crenças do que consideravam adequado para aquela situação particular.

Para a corrente sociológica, a autoridade é baseada na aceitação social, legitimidade e confiança (Niemann and Mak, 2009, p. 10), é nesse sentido que a Presidência portuguesa procurava aumentar a legitimidade, a confiança e a aceitação dos seus parceiros europeus, para demonstrar que era capaz, para obter ganhos de política interna e externa, e prosseguir os seus objetivos no plano europeu e internacional, para esse efeito alargou e diversificou o leque das suas prioridades.

A questão da autoimagem e das tradições são elementos fulcrais na abordagem sociológica, sendo com base neles que a Presidência adotou uma determinada atitude. Estes são-nos úteis para explicar ou compreender o comportamento de Portugal no exercício de 2007, é através desta linha que podemos compreender porquê o Mediterrâneo, África, o Brasil e a primeira parceria UE-Cabo Verde, figuravam nas prioridades nacionais.

A abordagem sociológica diferencia-se da racionalista, entre outros aspetos, pelo facto da primeira ser útil para explicar o longo prazo, continuidade e consistências; e a segunda o curto prazo e as razões das oscilações de poder. Nesse sentido, a abordagem racionalista é aquela que melhor explica a Presidência portuguesa. De acordo com este preceito, a abordagem sociológica adequa-se em parte, dado do curto período da Presidência, e até certo ponto do curto período entre as Presidências portuguesas³⁰⁶.

Em comparação com os outros exercícios presidenciais, e no longo prazo, as suas continuidades e consistências foram sobretudo na área económica, ou seja, Portugal continuou a dar preponderância às matérias de natureza económica, por questões de política doméstica, apesar destas não terem a exclusividade. Em 2007, verificamos uma evolução dessa participação e da atitude portuguesa que se alarga à globalidade das áreas de intervenção; bem como a importância das prioridades económicas, que também tiveram uma dimensão europeia, e não apenas nacional. Em termos de continuidade, apenas nas funções administrativas manteve o mesmo objetivo e empenho. No âmbito das tarefas de negociação/mediação teve um papel mais exigente, fruto das negociações no âmbito da CIG para aprovar o Tratado de Lisboa, e da

³⁰⁶ Ver nota de rodapé n.º 263.

mediação (e representação) interna e externa tendo em vista a organização da segunda Cimeira UE-África.

No respeitante à preocupação com a reputação, o argumento racionalista destaca o valor *estratégico* de uma reputação positiva; enquanto a sociológica sublinha a necessidade de um Estado viver à altura das suas expectativas e fazer o que é considerado adequado (Elgström and Tallberg, 2003, p. 204). No que concerne a este ponto, ambas as perspetivas podem explicar o comportamento da Presidência portuguesa em 2007. Por outro lado, para a perspetiva racionalista, a procura de reputação externa é entendida como o interesse do Estado em ver aumentado o seu peso no campo europeu, logo ele age de forma a atingir um fim definido *a priori*, e não de forma natural, como fazem querer os defensores da abordagem sociológica.

Para os racionalistas, a interação entre os Estados-membros e as instituições existem para estes alcançarem os seus objetivos. As instituições são um instrumento adicional para os Estados-membros assegurarem os interesses nacionais (Elgström and Tallberg, 2003, p. 192). As Instituições, sobretudo o Parlamento e a Comissão, são e foram importantes no decorrer da Presidência portuguesa em 2007, na medida em que o relacionamento da Presidência com estas contribuiu para esta alcançar de forma mais eficiente os seus objetivos. O relacionamento com a Comissão e com o seu Presidente foi importante para o sucesso da Presidência portuguesa, nomeadamente no âmbito da CIG que aprovou o Tratado de Lisboa.

Todavia, existem determinadas restrições formais e informais - regras de decisão subjacentes, procedimentos legislativos e as normas – que podem restringir a Presidência nas suas escolhas comportamentais e na forma como interatua com os governos e instituições da UE. Portugal usou a Presidência para assegurar/defender os seus interesses.

As políticas domésticas influenciam o comportamento da Presidência durante o seu exercício. Esta tem de guiar a sua ação tendo em conta dois níveis de ação – o doméstico e o europeu. No primeiro, é esperado que atue de forma a satisfazer os interesses nacionais. No segundo, espera-se que dê cumprimento aos interesses europeus. Sendo que a Presidência para obter sucesso tem de encontrar, como encontrou, um ponto de equilíbrio entre os diferentes interesses.

Para a corrente sociológica, no exercício da Presidência, cada país procura ancorar diretamente experiências e características suas. Os pequenos Estados-membros podem ter expectativas acerca do que grandes os Estados esperam deles. Estas são determinantes importantes do que é considerado um comportamento adequado (Elgström, 2003b, p. 13). É

neste sentido, que Portugal definiu como prioritário as Cimeiras UE-África e UE-Brasil, o Mediterrâneo, as questões do emprego e a renovação da Estratégia de Lisboa.

Segundo o mesmo autor (Elgström, 2003b, p. 13), as identidades e experiências levam alguns países a apropriaram-se da interpretação do papel da Presidência. Nesse sentido, esta prioriza uma função e determina como a Presidência deve atuar no âmbito desse assunto. Nessa linha podemos afirmar que Portugal priorizou a função de liderança e de defesa do interesse nacional.

Para March e Olsen (1998, p. 951), de acordo com a «lógica da adequação», os atores seguem um conjunto de regras em que associam identidades particulares com situações específicas, aproximando-se as oportunidades da ação. Nesse sentido, os objetivos são prosseguidos através da ligação com as suas identidades mais do que por interesses (Risse, 2000). As proposições destes autores e desta corrente são-nos úteis para explicar as razões de Portugal ter escolhido algumas prioridades para a Presidência, como sejam as questões do emprego, alterações climáticas, terrorismo, as relações com África, o Brasil e o Mediterrâneo.

Esta abordagem dá ênfase à importância das normas e às conceções dos papéis, como variáveis explicativas do comportamento da Presidência. De forma mais substancial, quando um país assume a Presidência, durante o seu exercício deverá agir de uma maneira considerada apropriada (Niemann and Mak, 2009, p. 10). Portugal durante o exercício de 2007, procurou adotar um comportamento adequado, nomeadamente ser eficiente, ter iniciativa e liderar o processo de integração europeia em algumas matérias, nomeadamente no campo externo, político e institucional. Constituindo esta uma diferença e até certo ponto uma novidade, comparativamente às outras Presidências.

Nesse quadro, são também relevantes as tradições de base de cada país, as expectativas e as conceções de papéis desempenhados anteriormente, baseados em experiências (repetidas) dos Estados-membros em Presidências anteriores. As expectativas coletivas constituem também determinantes importantes do que é considerado um comportamento adequado (Niemann and Mak, 2009, p. 10). Este elemento permite-nos compreender o porquê de algumas opções da Presidência portuguesa em 2007, bem como o seu desempenho durante o semestre, e os meses anteriores de preparação e de acompanhamento da Presidência alemã.

O comportamento da Presidência para esta corrente é afetada pelas expectativas dos outros Estados-membros e instituições europeias. Nesse sentido, podemos compreender que Portugal, após dois exercícios presidenciais de sucesso, quis que os seus parceiros continuassem

a ver o país como credível e com capacidade de inovar e liderar o processo de integração europeia.

Segundo Tallberg (2006, p. 5), os atores adotam certos procedimentos e práticas, não necessariamente por serem mais eficientes, mas porque constitui uma legitimidade coletiva assente nos modelos institucionais, princípio este que a Presidência portuguesa não podia evitar e teve de seguir.

De acordo com a abordagem sociológica, o impacto da identidade nacional, das expectativas externas, da reputação e dos estereótipos nacionais são refletidos no comportamento das Presidências (Elgström and Tallberg, 2003, p. 198). Foi nessa lógica que Portugal organizou a segunda Cimeira UE-África, a primeira Cimeira UE-Brasil; empenhou-se no Mediterrâneo; propôs a revitalização/renovação da Estratégia de Lisboa, organizou um conjunto vasto de Cimeiras, dado que com estas passava a ganhar uma dimensão externa superior.

Segundo os mesmos autores (Elgström and Tallberg, 2003, p. 199), as experiências históricas passadas desempenham um papel fundamental no comportamento da Presidência, esta confirma-se ao verificarmos o empenho de Portugal em organizar a segunda Cimeira UE-África. Importa também considerar a experiência portuguesa adquirida nas Presidências anteriores, que lhe permitiu ter um papel mais ativo e recorrer aos instrumentos de *agenda-setting* da Presidência, para dessa forma influenciar/definir a agenda europeia de acordo com os seus objetivos.

As experiências anteriores de um Estado no exercício da Presidência contribuem para criar expectativas acerca do país (Elgström and Tallberg, 2003, p. 200). Com efeito, esperava-se que Portugal desempenhasse uma Presidência eficiente ao nível da organização, coordenação e gestão das atividades diárias, fruto do sucesso nas anteriores Presidências nestas funções, das credenciais obtidas de «bom» europeu e de ser visto como um país neutro no exercício da Presidência.

As Presidências anteriores podem criar precedentes. Nesse sentido, quando reassumiu o cargo, foi usado o passado como padrão de comparação pelos responsáveis políticos, de forma a distanciarem-se destas. Não no sentido de as criticar, mas de procurar demonstrar que o país era capaz de liderar, de ter iniciativa e de marcar o processo de integração europeu, e não seria apenas um mero organizador e coordenador das atividades diárias do Conselho, ultrapassando inclusive as marcas que deixou na Presidência de 2000. Este era um desiderato da Presidência, que foi atingido.

Os líderes procuram combinar os seus interesses com uma abordagem superior das políticas, e a qual deve servir de bom exemplo para o resto da UE (Elgström and Tallberg, 2003, p. 199). Portugal explorou este recurso, de forma a que os seus interesses, fossem considerados/assumidos pela União como interesses europeus. Portugal não europeizou apenas a sua política externa, mas aproveitou a oportunidade, de assumir a Presidência, para tornar alguns dos seus interesses, também eles europeus.

Também as tradicionais auto-perceções refletem-se na escolha do desempenho de papéis considerados prioritários, é nesse sentido que devemos compreender, porque Portugal se empenhou em organizar a segunda Cimeira UE-África e a primeira Cimeira UE-Brasil, e nas questões do Mediterrâneo; as razões que o levam a propor a revitalização da Estratégia de Lisboa, e a empenhar-se decisivamente nas negociações da CIG para chegar a um acordo final, a qual foi possível aprovar o Tratado de Lisboa.

As circunstâncias geográficas e históricas criam ligações emotivas com outros Estados ou regiões, através do qual os Estados-membros procuram ter um papel construtivo para fortalecer as ligações da UE com essas regiões (Elgström and Tallberg, 2003, p. 199), como ficou patenteado na Presidência portuguesa, ao procurar organizar a segunda Cimeira UE-África (apenas realizada em Presidências portuguesas até 2007), a primeira Cimeira UE-Brasil, a Cimeira UE-Índia, ao empenhar-se no Mediterrâneo, ao contribuir para a implementação de uma missão da Reforma do Setor da Segurança na Guiné-Bissau e para a criação da primeira parceira com países ACP (Acordo UE – Cabo Verde).

As características do Estado influenciam, por vezes, as expectativas acerca do país. É expectável que os pequenos Estados adotem um estilo *low profile* e uma abordagem cautelosa (Elgström and Tallberg, 2003, pp. 200-203). Porém, Portugal apesar de procurar cumprir a norma da neutralidade e de ser um país de pequena dimensão, não adotou um estilo *low profile*, embora tenha feito uma abordagem cautelosa na atitude, mas ao mesmo tempo ambiciosa nos objetivos. Uma vez que a escolha entre um papel de liderança e de mediador não é clara. Priorizar uma, tem efeitos negativos para a outra, assumir o papel de pura neutralidade pode ter efeitos negativos nas aspirações de liderança.

Este é um dos papéis mais complexos da Presidência de um pequeno Estado-membro como Portugal, com uma política externa secular, com largas ligações históricas, com dificuldade de coesão e sustentabilidade económica e social. Em 2007, a Presidência conseguiu fazer um justo equilíbrio entre o cumprimento da norma da eficiência e da neutralidade, entre o papel de liderança e de mediadora.

No tocante à reputação, a abordagem racionalista procura que o país tenha uma reputação positiva, dado que lhe traz vantagens. Para a corrente sociológica, os Estados devem viver à altura das suas expetativas e assumir um comportamento adequado. Ambas as correntes permitem-nos compreender a Presidência portuguesa de 2007. Portugal considerava que a reputação era importante porque lhe trazia vantagens, e trabalhou no sentido de a conseguir. Porém, também definiu prioridades ambiciosas, mas à altura das suas expetativas e capacidades, assumindo um comportamento que considerava adequado. Outras por sua vez, foram herdadas da Presidência anterior e da agenda europeia, como foi a CIG para a negociação e aprovação do Tratado de Lisboa, a qual assumiu como a prioridade mais importante da Presidência.

Segundo Tallberg (2006, p. 261), a Presidência é particularmente uma plataforma de poder para a liderança. Esta é fundamental para os Estados chegarem a acordos ambiciosos. Portugal aproveitou a oportunidade de assumir o cargo para liderar num conjunto de matérias que considerou importante, por questões de política doméstica ou de política externa, bem como de política interna europeia e da sua ação externa.

Portugal, sendo um pequeno Estado teve de procurar mecanismos alternativos para projetar os seus interesses. Nessa medida, apoiou-se no Secretariado do Conselho, manteve boas relações com a Comissão (com destaque para as relações com o seu Presidente) e o Parlamento Europeu. A nível interno, o governo manteve contactos regulares com a Assembleia da República, uma prática iniciada na anterior Presidência³⁰⁷.

Se por um lado os pequenos Estados têm poucos recursos, por outro lado, tendem consequentemente a não ter um estilo de liderança/negociação coercivo, mas mais consensual. A política externa destes Estados tem uma prioridade elevada. Porém, estes têm menos interesses a defender, o que pode facilitar uma negociação efetiva. Os pequenos Estados têm mais dificuldades administrativas, tendo de coordenar as suas ações com os grandes Estados, a Comissão e apoiaram-se no Secretariado.

No caso português se nos concentrarmos na principal prioridade, a necessidade de chegar a um acordo e aprovar um Tratado, foi feito com o apoio das instituições europeias, nomeadamente da Comissão e do maior Estado da União, a Alemanha. Este deu inclusive, através da Presidência alemã, em 2007, um mandato claro a Portugal para coordenar as negociações.

³⁰⁷ As Presidências do Conselho no geral, e as portuguesas em particular, foram uma das principais razões do aumento do debate das matérias europeias na AR. A obrigatoriedade do Governo debater as prioridades/agenda da Presidência que inicia e de fazer um balanço da Presidência cessante têm contribuído para o aumento do debate das matérias europeias na AR. Ver acerca desta temática: (Paulo e Cunha, 2013).

Nessa medida, os pequenos ou novos Estados, como Portugal, procuram políticas específicas, em que podem desenvolver um papel profícuo para si e para a UE, para ganharem autoridade moral. É nesta linha que devemos entender as razões de Portugal querer organizar as Cimeiras da UE com África, Brasil, o Mediterrâneo, bem como com outros países com peso na política internacional (China, Índia, Rússia) e com importância para a UE (Ucrânia, relações transatlânticas, ASEAN).

A Presidência portuguesa, teve de aproveitar a oportunidade da Presidência, através do *agenda-setting/agenda-shaping/agenda-structuring*, dos seus recursos/conhecimento específico sobre algumas matérias, para salvaguardar os seus interesses e influenciar a agenda política da UE. Os países com as características de Portugal, como tem poucas possibilidades de influenciar a agenda europeia, tem de aproveitar a oportunidade da Presidência, para influenciar temporariamente a agenda e para ganhar estatuto.

Os pequenos Estados, como Portugal, têm desvantagens estruturais em todas as dimensões, dessa forma, tentam negociar com base numa autoridade moral assente em estratégias de defesa dos interesses da UE e recorrendo aos serviços do Secretariado. Portugal desenvolveu este comportamento na Presidência em 2007, como o fez também em 2000, de forma acentuada, quer no âmbito das áreas da política externa, nas matérias políticas e institucionais, e continuou a fazê-lo como na Presidência anterior, nas matérias de natureza económica e social.

Outra técnica que estes Estados usam e que Portugal recorreu foi a priorização de alguns temas específicos e importantes, através da qual constroem uma eventual argumentação persuasiva, tendo por base conhecimentos científicos específicos. Como foi o caso das relações da UE com África, Brasil e o Mediterrâneo, em que Portugal procurou liderar um processo, dado que possuía conhecimentos específicos sobre essa região/país, e que seria um interlocutor privilegiado na construção de «pontes», sobretudo com África e o Brasil.

De acordo com Panke (2008, pp. 10 e 19), os pequenos Estados podem também *aproveitar* a Presidência para destacar problemas do dia-a-dia específicos do seu país, para poder ter um *dossier* ao nível da Presidência focado na política doméstica, e dessa forma ganhar autoridade institucional e acomodar as suas preocupações internas. Estes recorrem ao exercício da Presidência, uma vez que lhe confere autoridade moral institucional, para prosseguir os seus interesses. Ficaram demonstradas estas circunstâncias de forma evidente no âmbito da Presidência portuguesa em 2007, nomeadamente nas questões de natureza económica e social, e do emprego, que veio a culminar na revitalização da Estratégia de Lisboa.

Como afirmamos anteriormente, o diálogo teórico entre as diferentes abordagens, bem como a sua complementaridade, faculta-nos uma maior compreensão e explicação da Presidência portuguesa de 2007, mais do que cada uma das teorias individualmente. A complementaridade é superior em termos teóricos e de verificação empírica, mais do que o mero debate binário das perspetivas. Ambas as correntes são-nos úteis na compreensão e explicação da Presidência portuguesa de 2007. Até porque alguns elementos são explicáveis e compreensíveis por uma corrente e não por outra, sendo a complementaridade entre ambas, não apenas vantajosa, mas fundamental.

Podemos afirmar que ambas as abordagens se complementam na explicação da Presidência portuguesa do Conselho em 2007. O cumprimento das normas, as preocupações da reputação, são elementos essenciais da abordagem sociológica. Todavia, estes preceitos têm outros objetivos exógenos e a longo prazo, como defendem os racionalistas.

Por outro lado, as instituições no exercício desta Presidência também foram importantes, como salientam os institucionalistas. Esta corrente pode-nos ajudar a compreender e complementar alguns aspetos do exercício presidencial. Segundo esta corrente, a Presidência enquanto instituição constrange ou estimula que um determinado país quando assume o cargo prossiga os seus objetivos políticos e exerça a liderança no plano institucional da UE. Nessa medida, podemos compreender que fruto da existência de novas dimensões institucionais, como a PESC e a PESD, Portugal tenha definido esta como uma das suas prioridades, nomeadamente o fortalecimento das relações da UE com África, Brasil, o Mediterrâneo, e com outros países/regiões com importância para a União, as questões de segurança e defesa no quadro da então PESD.

O facto de a UE estar na altura organizada numa estrutura institucional em «Pilares», levou a que Portugal tenha definido prioridades nesses três domínios. Nesta Presidência verificamos que existiu um equilíbrio nas prioridades portuguesas entre as diferentes matérias, bem como uma alternância nessas mesmas prioridades. Enquanto nas anteriores Presidências, as matérias económicas prevaleciam perante as prioridades políticas, em 2007, verificou-se o contrário.

As regras que as instituições possuem tanto podem restringir o comportamento, na medida em que esta não tem um poder discricionário, mas também podem contribuir para o sucesso da Presidência, como ocorreu com Portugal em 2007.

5.5. Acerca dos resultados, marcas e (in)sucessos das Presidências

Como referiu Westlake (1995, p. 49), a combinação do peso dos mecanismos diplomáticos e políticos dos Estados-membros são aproveitados para desenvolver tarefas para uma «boa» Presidência. Portugal congregou o facto de ter uma política externa com ligações a África, Brasil e o Mediterrâneo, bem como uma «máquina» diplomática política integrada nos mecanismos europeu e habituada a lidar com estas regiões/países, para desenvolver de forma eficiente o cargo, e assim, ter uma «boa» Presidência.

Outro dos elementos pelo qual as Presidências são classificadas de «boas» ou «más», é pela intensidade dos Conselhos Europeus (Westlake, 1995, p. 49). De acordo com esta classificação Portugal teve uma «boa» Presidência, dado que teve Conselhos Europeus intensos e com impacto na agenda europeia e no processo de integração europeia, sendo num deles aprovado o Tratado de Lisboa.

De acordo com os critérios de avaliação das Presidências de Kirchner (1992, pp. 86-87) podemos considerar, a terceira Presidência portuguesa de 2007, como uma «boa» Presidência devido:

- 1- às suas capacidades de gestão, ao bom funcionamento das reuniões/encontros, à inovação dos métodos de trabalho, nomeadamente um Programa do «Trio», o que obrigou a maiores negociações;
- 2- à seleção de prioridades políticas, recebendo um amplo apoio pelos outros Estados-membros e das instituições comunitárias (CIG para a negociação e aprovação de um Tratado, Espaço Schengen («SISone4ALL»));
- 3- à prática de um bom exercício presidencial, que ficou demonstrado no grau com que foi visto enquanto «*honest broker*» ou como construtor de coligações, nomeadamente nas negociações da CIG, nas matérias de segurança e defesa, na organização das Cimeira UE-África, Brasil, Índia, Rússia, e nas matérias do ELSJ;
- 4- à extensão e à forma como as questões difíceis foram resolvidas, como por exemplo, a questão da organização da Cimeira UE-África, a qual teve de negociar a nível interno da União e com os países africanos, dado que havia entraves de ambas as partes; e às negociações conducentes a um acordo para aprovação do Tratado de Lisboa;
- 5- ao estilo presidencial, à forma como os objetivos foram apresentados às outras instituições da União e à promoção da reputação da UE com respeito por países terceiros. Esta condição confirmou-se na organização/realização da Cimeira UE-

África, e nas negociações conducentes a um acordo para aprovação do Tratado de Lisboa.

Podemos considerar a Presidência como eficiente e que obteve sucesso, na medida em que foi capaz de fazer um conjunto de sacrifícios, desenvolveu uma liderança efetiva e marcante, estabeleceu uma estreita cooperação com a Comissão (e intensa/próxima com o seu Presidente) e o Parlamento, ingredientes estes fundamentais para o sucesso, segundo Kirchner (1992, p. 109).

Também de acordo com os critérios de Schout (1998, p. 5) podemos afirmar que em virtude do exercício da imparcialidade, da gestão eficiente das reuniões, da prestação de uma agenda atraente, eficiente, mas não irritante; na forma como defendeu os interesses nacionais, na gestão de crises, e na forma valiosa como contribuiu para o processo de integração europeia, estamos perante uma Presidência exercida de forma «profissional», eficiente, e com sucesso alcançado, plasmado essencialmente nas duas marcas mais emblemáticas: o Tratado de Lisboa e a organização da segunda Cimeira UE-África.

A exigência da liderança pode exigir capacidades à Presidência para desenvolver visões estratégicas a longo prazo sobre o processo de integração europeia (Schout, 1998, p. 6). Portugal contribuiu de forma proeminente para o desenvolvimento do processo de integração europeia, através da negociação de um acordo que permitiu assinar o Tratado de Lisboa (plano institucional); no plano externo, através da organização/realização da segunda Cimeira UE-África, a primeira Cimeira UE-Brasil, entre outras, e na criação do sistema «SISone4ALL», no âmbito do ELSJ; no plano interno e económico, através do relançamento da Estratégia de Lisboa.

Consideramos que a melhor forma de avaliar o sucesso de uma Presidência é quando estas conseguem desenvolver de forma eficiente todas as suas funções, exercida de acordo com uma (im) parcialidade razoável, consciente e pensada. Mas o que distingue de forma evidente as Presidências de sucesso são três elementos: defesa/salvaguarda dos interesses nacionais; aproveitamento da oportunidade da Presidência para liderar a UE, e contributo para o desenvolvimento do processo de integração europeia. Condição que Portugal cumpriu em 2007, sendo esta a única Presidência em que se verificaram todas estas condições.

Porém, para que houvesse sucesso a Presidência foi preparada adequadamente, elemento-chave para que o mesmo se verifique de acordo Bunse (2009, p. 67). Segundo este, a Presidência possuía um ambiente de liderança parcialmente favorável, ou seja, tinha uma

política interna/externa estável, mas um fraco desenvolvimento económico. Contudo, conduziu a mesma com um elevado grau de influência.

Também contribuiu para um elevado grau de influência, o facto de haver uma heterogeneidade de pontos de vista altos no Conselho e uma intensidade de preferências baixo. Com efeito, o país construiu coligações de forma a favorecerem o seu ponto de vista. A Presidência mobilizou o apoio dos grandes Estados, do Parlamento Europeu e manteve relações de colaboração intensas Presidência-Comissão.

Outro elemento importante para o sucesso foi o recurso ao apoio do Secretariado do Conselho, podendo afirmar que a Presidência teve um elevado grau de influência, na classificação de Bunse (2009, pp. 69-70). Na medida, em que o país preparou bem as suas prioridades, legitimadas ao nível da UE, assegurou eficientes coordenações domésticas, e teve capacidade para explorar as vantagens informacionais através do uso extensivo do Secretariado do Conselho.

De acordo com a teoria intergovernamental e segundo Panke (2008, p. 22), os Estados como Portugal durante a Presidência de 2007, para obterem sucesso nos resultados procuram formar políticas através da(o):

- definição das suas prioridades/agenda tendo em conta uma coordenação regional e as diferentes fases do processo de tomada de decisão, de forma a que estas respondessem aos interesses domésticos de todos os governos e a haver uma coerência interna alta entre o grupo. Estas circunstâncias foram demonstradas na CIG que deu origem ao Tratado de Lisboa, na Estratégia de Lisboa e no «SISone4ALL»;
- desenvolvimento de «parcerias estratégicas», através das quais procurou definir a agenda e as diferentes fases do processo de tomada de decisão, quando os interesses domésticos entre os pequenos e grandes Estados eram similares. Condição evidenciada na CIG para a negociação e aprovação do Tratado de Lisboa e na organização da Cimeira UE-África;
- prática da mediação imparcial («*honest brokerage*»), sem que fosse possível afetar a sua reputação como um mediador imparcial, na negociação do atual Tratado de Lisboa;
- conseguindo com que os seus interesses fossem disfarçados como interesses europeus, e introduzindo-os na agenda europeia. Por exemplo, através da Estratégia de Lisboa e das Cimeiras da UE com África e o Brasil.

A mesma autora, Diana Panke (2008, p. 22), recorre também ao institucionalismo supranacional, a qual procuramos aplicar ao caso da terceira Presidência portuguesa de 2007, segundo a qual os Estados para obterem sucesso nos resultados procuram formar políticas através de(a):

- contactos com a Comissão Europeia – em todas as fases de definição da agenda, se os temas forem apelativos e estiverem na agenda da Comissão, e constituírem preocupações equivalentes entre os Estados. Estes foram seguidos por Portugal, dado que uma das prioridades centrais da Presidência era a CIG para a negociação e aprovação do Tratado. Nesta matéria foi fundamental estabelecer relações com a Comissão, a qual foram também favorecidas dado o empenho e ligações do Presidente da Comissão com Portugal;
- estratégias de priorização – Portugal procurou afirmar-se como possuidor de políticas de conhecimento e de inovação, e desenvolveu uma «*estratégia*» de argumentação de forma a convencer a Comissão e os outros Estados, como ficou demonstrado através da segunda Cimeira UE-África, da primeira Cimeira UE-Brasil, e que tinha capacidade para organizar outras Cimeiras, com outros países/regiões importantes para a União;
- mediação imparcial («*honest brokerage*») – no Conselho, nomeadamente na CIG para a negociação e aprovação do Tratado. Em que inclusive nesta, envolveu um Estado grande como «parceiro estratégico» de um pequeno Estado, em que havia matérias com elevada saliência para os interesses dos pequenos Estados e de alguns médios/grandes países;
- defesa dos interesses nacionais – conseguindo com que os seus interesses tenham sido disfarçados como interesses europeus, e conseguindo igualmente introduzi-los e defendê-los na agenda europeia.

De acordo com a terminologia de Elgström (2003b, pp. 7-8), podemos verificar que apesar da Presidência portuguesa de 2007 ter tido uma boa performance administrativa. Deu ênfase e teve um papel político ativo para tentar influenciar e definir a agenda da UE. Já segundo o esquema de Bunse (2009, p. 72)³⁰⁸, a Presidência portuguesa pode ser considerada de sucesso, uma vez que atendendo às circunstâncias específicas do país, os resultados políticos alcançados, satisfizeram as preferências nacionais dentro de uma cultura para o consenso.

³⁰⁸ Ver: (Anexo A).

A terceira Presidência ficou marcada no plano externo pela organização da segunda Cimeira UE-África, da primeira Cimeira UE-Brasil, das Cimeiras da UE com a Índia, Rússia, China, Ucrânia, Mediterrâneo³⁰⁹, pelo Acordo de Parceria Especial com Cabo Verde. No campo do ELSJ, pela criação do sistema «SISone4ALL». No campo económico, através da agenda de modernização da economia e das sociedades europeias, e da renovação da Estratégia de Lisboa. No plano institucional através da CIG que aprovou o Tratado de Lisboa.

Podemos afirmar que teve sucesso na maior parte das suas prioridades programadas e nos *dossiers* em que se viu envolvido. Contudo, em algumas matérias não obteve um resultado concreto, logo desprovidos de (grande) sucesso, como foi no caso das alterações climáticas, Política Marítima Europeia, Balcãs; até porque eram prioridades herdadas da agenda europeia/Presidência alemã.

Os *dossiers* que teve de lidar de cariz mais político foram o processo de revisão do Tratado, através da CIG que resultou no Tratado de Lisboa, as questões do alargamento, Balcãs Ocidentais, a Cimeira UE-África e as matérias do ELSJ, também elas ligadas ao alargamento. Algumas destas matérias, como seja o alargamento, a adesão de novos Estados-membros ao Espaço Schengen, à Zona Euro e os Balcãs Ocidentais foram matérias politizadas, surgindo enquadradas no Programa da Presidência nas prioridades «O Futuro da Europa», e não nas prioridades «reforço do papel da Europa no mundo». Podemos dizer que Portugal obteve sucesso na medida em que alcançou os resultados políticos pretendidos, ou seja, satisfaz as suas preferências nacionais dentro de uma cultura para o consenso, na linguagem de Bunse (2009, p. 72).

Do ponto de vista teórico, o sucesso é por norma avaliado em função da capacidade de liderança e de influência sobre a agenda política europeia. Contudo, apesar da dificuldade e relatividade em avaliar o sucesso da Presidência, podemos concluir que a Presidência, no geral, foi um sucesso, uma vez que soube equilibrar as suas prioridades, na forma de as prosseguir/alcançar e marcar o processo de integração europeia. Nesta Presidência, desde o início Portugal tinha como objetivo liderar ou influenciar a agenda política europeia (África, Brasil, Mediterrâneo, Estratégia de Lisboa), tendo inclusive liderado áreas nas quais não contava inicialmente liderar (CIG para o Tratado de Lisboa, ELSJ/Espaço Schengen, «SISone4ALL»).

³⁰⁹ Decorreram também outras Cimeiras da UE com a ASEAN, e outros encontros importante para a União. Mas estes não tiveram o mesmo impacto do que as referidas supra.

A Presidência ficou na história como um sucesso, devido à organização da segunda Cimeira UE-África e da primeira Cimeira UE-Brasil, o «SISone4ALL» e as suas implicações no ELSJ, e o Tratado de Lisboa, principal marca portuguesa da Presidência.

Conclusões

a. Acerca da importância das Presidências na política externa portuguesa

Todas as Presidências portuguesas representaram para a política externa uma prioridade absoluta e uma oportunidade única para o país, pois do sucesso das mesmas significava um acrescido prestígio e visibilidade internacional, interesses nacionais reforçados e uma forma de os europeizar, ganhando estes maior dimensão, alcance e destaque, fruto do exercício bem-sucedido das Presidências.

A posição nacional em 1992, era reticente em termos de política externa e voltada essencialmente para as dimensões de política interna e de natureza económica, não havendo preocupações de primeira ordem com as questões de índole política e de ação externa da Comunidade Europeia. Esta atitude refletiu-se no modo como Portugal encarou a Presidência, nas prioridades que lhe atribuiu e na forma como a conduziu.

Na primeira Presidência portuguesa do Conselho a ênfase foi dada às questões económicas e sociais, por razões de política interna. Apenas teve alguma dimensão política (e de ação externa), em parte forçada, devido à necessidade de lidar com a questão dos Balcãs Ocidentais e do «não» dinamarquês ao Tratado de Maastricht.

Esta Presidência, constitui a «prioridade absoluta» da política externa portuguesa para o primeiro semestre de 1992. Significou um verdadeiro teste ao nível da integração europeia de Portugal, e da sua capacidade de organizar um vasto conjunto de atividades do Conselho e da agenda europeia. Para além da possibilidade de poder influenciar, o processo de construção europeia, permitiu contribuir para uma afirmação e credibilização externa do país no plano europeu e mundial, até à data sem precedente.

O principal objetivo de Portugal não foi apresentar iniciativas ou uma «grande visão», nem deixar grandes marcas no processo de construção europeia, mas sim demonstrar que estava à altura da organização de uma Presidência europeia e integrado plenamente nas Comunidades.

Por sua vez, em 2000, a posição de Portugal perante as questões europeias foi distinta da primeira Presidência. Neste período Portugal já tinha europeizado profundamente a sua política externa, participando em pleno nas questões de ordem política e de ação externa da União. Era um país ativo nas matérias europeias, demonstrando inclusive um papel central na gestão de alguns *dossiers* e na capacidade de propor novas iniciativas.

Na segunda Presidência o país procurou empenhar-se em «*dossiers-chave*» e em novas formas de integração europeia. Neste período Portugal já tinha enviado forças militares para a

Bósnia, o que constituiu um marco histórico em termos de europeização da sua política externa; integrava um dos principais núcleos duros da União em termos económicos – o Euro; e tinha tido sucesso no processo conducente à proclamação da independência de Timor-Leste, em muito devido à UE.

No último exercício presidencial em 2007, a posição e participação de Portugal estava plenamente consolidada, sendo um ator central e de primeira linha da construção europeia, com uma política externa sintonizada e ativa em todas as questões europeias, fossem elas económicas, políticas ou de ação externa da União.

A terceira Presidência significou para as autoridades nacionais a vontade firme de reafirmar o comprometimento de Portugal com o processo de construção europeia, designadamente a sua afirmação inequívoca no plano político.

Embora, algumas questões tenham surgido na agenda porque os acontecimentos europeus e internacionais o determinaram, e não por iniciativa ou interesse específico de Portugal, todavia, esse facto não representou um empenho menor, bem pelo contrário. Foram desafios que se colocaram na agenda portuguesa que o país soube conduzi-los no rumo apropriado e daqui retirar dividendos, tendo no Tratado de Lisboa o exemplo mais paradigmático.

Outras temáticas foram inseridas na agenda europeia através de iniciativas portuguesas, como forma de construir «pontes» via UE com outros países ou regiões com interesse para o país. Portugal instrumentalizou o exercício da Presidência para europeizar a sua política externa, e dessa forma procurou ancorar na União algumas das suas prioridades externas, como sejam as Cimeiras UE-África e UE-Brasil.

Nessa linha, dentro da continuidade dos trabalhos, Portugal procurou durante os três mandatos presidenciais privilegiar *dossiers* nos quais podia imprimir um valor acrescentado em termos de resultados a alcançar devido ao seu passado histórico, e aqueles que tinha um conhecimento específico que lhe permitisse conduzir as negociações no sentido das pretensões do país (África, Mediterrâneo, América Latina, em 2000 e 2007), bem como em *dossiers* que tinha necessidade de fazer valer os seus interesses e que importava destacar por razões de natureza interna (emprego, matérias económicas e sociais em 1992, 2000 e 2007).

Portugal ao longo das Presidências tentou dar provas de que participava e era um ator ativo em todas as áreas no quadro europeu, pois as autoridades políticas e diplomáticas entendiam que os interesses europeus eram parte integrante do interesse nacional. O evidenciar

desta linha de pensamento foi sendo mais patente de ano para ano e de Presidência para Presidência, constituindo estas o maior legado da política externa durante os períodos do seu exercício.

Em todos os momentos que Portugal assumiu a Presidência, o país, a Europa e o mundo apresentavam contextos diferentes, a nível interno e externo, e mais complexos de Presidência para Presidência. Não é alheio a essas circunstâncias o facto de as preocupações europeias ao longo dos três exercícios presidenciais terem, essencialmente, cada vez mais um enfoque de natureza política. Esta evolução da natureza das preocupações é seguida em paralelo por Portugal nos seus objetivos para as Presidências, passando de preocupações sobretudo económicas em 1992, para preocupações essencialmente políticas em 2007.

Essa diferença de posição, de perfil e até mesmo de «estatuto» refletiu-se diretamente na forma, funções e nas matérias a que Portugal deu mais relevância durante o exercício das Presidências.

Todas as Presidências portuguesas deixaram marcas importantes no plano interno e externo, fruto do grau e da abrangência de participação nacional nas temáticas europeias. Sintomaticamente, Portugal contribui para o aumento da afirmação internacional da União enquanto ator político e estratégico na arena mundial e reforçou a imagem de um «Portugal global».

b. Acerca das prioridades das Presidências e dos recursos da agenda

A Presidência portuguesa segundo a classificação de Elgström e Tallberg (2003) teve três tipos de prioridades: constitucionais, regionais e socioeconómicas. Dentro das prioridades constitucionais, Portugal tinha em 1992: as negociações para a aprovação do TUE. Em 2000, tinha a reforma das instituições, nas negociações da CIG e o alargamento. Em 2007, constavam o estabelecimento de um acordo para a aprovação do Tratado, e o alargamento, enquadradas na prioridade «O Futuro da Europa».

Nas prioridades regionais, em 1992, figuravam a Europa de Leste, Mediterrâneo/Magreb, América Latina e muito vagamente África. Em 2000, África, Mediterrâneo, América Latina, Índia e Balcãs. Por sua vez, em 2007, estavam África, Brasil e o Mediterrâneo, apesar de também organizar Cimeiras com outros países/regiões, enquadradas estas na prioridade «A Europa no Mundo».

Nas prioridades socioeconómicas, em 1992, estavam a maioria e as principais prioridades portuguesas (Pacote Delors II e o Mercado Interno). Em 2000 e 2007, figuravam os assuntos do emprego, reforma económica e coesão social, que deu origem à Estratégia de Lisboa, e à sua renovação na última Presidência.

As prioridades que se mantiveram em todas as Presidências, no âmbito constitucional, apesar de com enfoques diferentes foram a negociação durante as CIG para a aprovação de um Tratado europeu (1992, necessidade de ratificação do TUE; 2000, negociações que deram origem ao Tratado de Nice; 2007, negociações para a aprovação do atual Tratado de Lisboa) e o alargamento.

No plano regional, o Mediterrâneo foi a área regional que figurou nas prioridades das três Presidências. A América Latina tem diferentes enfoques ao longo das Presidências, sendo que na primeira Presidência, as relações com esta região são de natureza económica. África só a partir de 2000, é que passa a ser um tema constante da agenda portuguesa nas Presidências. Embora existam abordagens ténues à África Austral em 1992.

Em termos socioeconómicos, as matérias económicas e sociais ocuparam uma parte substancial da agenda das Presidências portuguesas. Pese embora, tenha tido enfoques e fundamentações diferentes.

Os Programas das Presidências contemplam temas de carácter prioritário para a Presidência. No caso português, assumiram essa natureza, em 1992, o Pacote Delors II e o Mercado Interno. Em 2000, a Cimeira UE-África; a reforma económica, a coesão social e o emprego (Estratégia de Lisboa). Em 2007, consta a Cimeira UE-África; Cimeira UE-Brasil, CIG para o Tratado de Lisboa, Conselho Económico ECOFIN (na área fiscal)³¹⁰. Por sua vez, os temas de carácter geral, em 1992, eram o *dossier* da Europa de Leste e o *Uruguay Round*. Em 2000 e 2007, temos o alargamento, as questões da segurança e defesa e o ELSJ, as matérias da UEM, Estratégia de Lisboa, Balcãs Ocidentais, relacionamento transatlântico.

Alguns temas tiveram uma posição mais proeminente que outros, como foi por exemplo o Pacote Delors II e o Mercado Interno, em 1992. A Cimeira UE-África e UE-Índia, as Estratégias Comuns da União, a Estratégia de Lisboa, em 2000. A Cimeira UE-África e a CIG para o Tratado de Lisboa em 2007.

Houve também objetivos mais específicos, como seja o acordo CEE-Mercosul e CEE-Brasil, em 1992. A Estratégia de Lisboa e o Acordo de Parceria UE-ACP, em 2000. O ELSJ,

³¹⁰ Apesar de ser considerado prioritário, não teve visibilidade de maior.

nomeadamente no alargamento do Espaço Schengen aos novos Estados-membros, só possível através de uma iniciativa portuguesa: o sistema «SISone4ALL», em 2007.

Existiram ainda novos temas, nestes podemos incluir os Acordos CEE-Brasil e CEE-Mercosul em 1992. As Cimeiras UE-África e também a Cimeira UE-Índia, em 2000. As Cimeiras UE-África e UE-Brasil, o lançamento de uma missão da PESD para RSS na Guiné-Bissau, em 2007.

As prioridades das Presidência portuguesas foram determinadas por diferentes razões. Em 1992, as razões que levaram Portugal a ter prioridades de natureza económica e social, foram razões de política interna ligada às matérias económicas e sociais. Portugal teve prioridades voltadas para a sua política interna. Contudo, os principais temas da agenda política da época eram igualmente deste âmbito (Pacote Delors II e Mercado Interno).

Em 2000, o que determina que Portugal tenha determinado tipo de prioridades e abrangendo mais e diferentes áreas, do que em 1992, são razões de natureza interna do país e de política interna da União. Havendo assim um equilíbrio entre estas duas dimensões.

Por sua vez, em 2007, as prioridades são determinadas por questões de política interna do país, mas também por assuntos de política interna e externa da União. Verificando-se nesta Presidência, de forma diferente das anteriores, um equilíbrio entre estas três matérias. Razão que contribuiu para que Portugal tenha adotado determinado tipo de prioridades e em que abrangeram áreas diferenciadas com resultados em ambas (matérias políticas/institucionais – Tratado de Lisboa; económicas – Estratégia de Lisboa; ação externa – Cimeira UE-África e UE-Brasil).

É nesse sentido que as matérias enquadradas pela Estratégia de Lisboa são um tema central da agenda política europeia, e era igualmente um assunto com interesse para a política interna do país.

Nessa medida, compreendemos que Portugal tenha prioridades centrais de natureza económica. Contudo, na segunda Presidência, mas acima de tudo na terceira, não são apenas razões de política económica interna que contribuem para a formulação das prioridades das Presidências portuguesas, mas também questões de política interna da União (em 2000) e cumulativamente de política externa da UE em 2007.

A União foi aumentando as suas competências e áreas de atuação. Nesse sentido, é também compreensível que sintomaticamente as Presidências portuguesas fossem definindo prioridades para essas *novas* áreas, como seja a vertente externa e o ELSJ.

Gradualmente, de Presidência em Presidência vai assumindo mais prioridades na área externa, evoluindo estas sintomaticamente de uma vertente económica para a componente política. Assistimos assim, a uma politização das prioridades. O exercício das Presidências evoluiu de um pendor administrativo e prioridades internas, em 1992, para Presidências de pendor político e prioridades europeias, em 2000 e 2007.

Verificamos assim, que as prioridades são definidas tendo por base razões de ordem interna nacional (1992); de carácter económico nacional e europeu, algumas de natureza externa da UE (2000); de natureza política interna e externa da UE (2007). Dentro destas, Portugal procurou a projeção da credibilidade externa do país, e ao mesmo tempo ligar a UE a outros países/regiões, tendo consciência que ao consegui-lo, Portugal tiraria vantagem.

Especialmente em 2007, Portugal procurou através do cargo presidencial explorar os recursos de *agenda-setting*, *agenda-shaping* e *agenda-structuring*, daí obter vantagens, em áreas que considerava importantes a nível nacional, quer no âmbito de matérias de política interna ou externa. Porém, procurou dar-lhe uma dimensão europeia, e colocar a UE a projetar alguns dos seus interesses para exterior.

Nos tipos de agenda que as Presidências podem recorrer, em 2000 e 2007, aquela que Portugal mais recorreu foi ao *agenda-structuring*, colocando a ênfase em alguns assuntos, que considerava importantes e estruturais, nomeadamente a reforma económica, a coesão e o emprego (Estratégia de Lisboa) e as Cimeiras UE-África, nas negociações para aprovação do Tratado de Lisboa.

Contudo, também exerceu o *agenda-shaping*, em 2000 e 2007, dando ênfase e influenciado a formação da agenda, em temas que considerava prioritário, nomeadamente no âmbito da organização das Cimeiras UE-África e no acordo de cooperação UE-Cabo Verde, no âmbito do ELSJ («SISone4ALL»), revitalização da Estratégia de Lisboa.

O exemplo mais paradigmático do uso de *agenda-setting* pela Presidência, na qual introduz e define um tema do seu interesse na agenda política, ocorreu em 2007 com a organização da primeira Cimeira UE-Brasil. Todavia, a organização das Cimeira UE-África (2000/2007) também poderia ser inserida neste tipo de agenda, embora se enquadre também no *agenda-shaping* e *agenda-structuring*.

Os países com as características de Portugal usam sobretudo *agenda-structuring*, uma vez que é a forma mais discreta de influenciar a agenda e aquela que exige menos recursos, comparativamente ao *agenda-setting* e até o *agenda-shaping*, que é usado sobretudo em áreas

fundamentais para os interesses dos Estados. Todavia, aquele que é menos usado e que Portugal, apenas usou uma vez de forma subtil, foi o *agenda-exclusion*³¹¹, dado exigir um grande poder por parte do país que exerce a Presidência³¹², tendo também fortes consequências em termos de imagem e credibilidade externa.

Portugal tinha uma margem de manobra limitada para poder influenciar a agenda europeia de acordo com interesses particulares nas três Presidências, é nesse sentido que afirmamos que usou sobretudo o *agenda-structuring*.

Em 1992, apesar de não passar pelos objetivos da Presidência definir a agenda, a margem de manobra era estreita e muito limitada nos temas que as Comunidades tratavam. Em 2000, é limitada devido ao contexto da época e aos temas, na qual a agenda estava centrada no emprego, na reforma económica e na coesão social, e a CIG para a negociação do Tratado de Amesterdão, a qual era difícil sair destes temas. Restava-lhe dentro destes temas tentar influenciar, estruturar ou formar a agenda, de acordo com as preocupações nacionais.

Por sua vez, em 2007, atendendo ao contexto da época, e ao forte condicionamento da agenda política europeia, a qual herdou temas que vinham a ser debatidos em Presidências anteriores, para além da herança inesperada da CIG. A agenda da UE estava concentrada nas questões, entre outras, dos assuntos da reforma económica, da coesão social e do emprego, do alargamento, da UEM (Zona Euro), flexigurança, os Balcãs Ocidentais e o terrorismo. Porém, passou a ter um tema transversal e de primeira ordem – a CIG para a negociação e a aprovação do Tratado, que se veio a designar de Lisboa. Apesar da margem de manobra ser ainda mais estreita, dado que estava cumulativamente condicionada por alguns temas centrais no processo de integração europeia, é aquela em que Portugal mais consegue influenciar a agenda europeia.

Verificamos que de 1992 para 2007, a agenda política das Presidências vai-se politizando, tendo Portugal de tratar temas de carácter mais político. Essa politização não é apenas imposta pela agenda política europeia, mas também é politizada por Portugal, dado que lhe dava mais prestígio.

A complexidade da agenda e dos contextos políticos, também variam e aumentam de 1992, até 2007. Verificamos que houve um alargamento e complexidade maior da agenda, da primeira para a terceira Presidência.

³¹¹ Foi usado no âmbito da criação da Grupo de Reflexão para o Horizonte 2020-2030, a qual permitiu evitar um debate sobre as fronteiras da Europa.

³¹² Ver caso de estudo da Presidência alemã no setor automóvel: (Maurer, 2000; Tallberg, 2006, p. 212).

Em 1992, tem um conjunto de temas que tem de tratar, mas estão concentrados sobretudo na vertente económica, não sendo também objetivo da Presidência destacar-se ou dar-lhe relevo a esses mesmos temas. Em 2000, herda um conjunto de temas mais diversos, até porque as áreas de competências da União eram maiores, procurando escolher determinados *dossiers*, para lhe dar mais evidência e que fossem de encontro às preferências nacionais.

Em 2007, assumiu desde o início que iria ter uma Presidência marcada por uma agenda complexa, superior à das Presidências anteriores fruto da politização e da herança de alguns temas. A Presidência congregou as suas preferências num conjunto de prioridades fundamentais. Sendo que algumas delas tornaram-se mais proeminentes do que outras, acabando por alguns temas marcarem de forma decisiva a Presidência, como seja a Cimeira UE-África e UE-Brasil, o Tratado de Lisboa, a inovação no âmbito do ELSJ e do Espaço Schengen («SISone4ALL»).

c. Acerca das funções e estilos adotados

Portugal privilegiou no âmbito da Presidência de 1992 a função administrativa (organização, coordenação e gestão das atividades do Conselho). O país concentrou o seu esforço nesta função, até porque não se sentia com capacidade para se centrar noutras funções. Esta era uma Presidência de «aprendizagem», em que a grande preocupação era a imagem externa, dependendo esta do exercício bem-sucedido desta função.

Esta era a sua tarefa prioritária, procurando ser eficiente no exercício da mesma. A dificuldade vinha da pressão e expectativas colocadas sobre a organização/coordenação/gestão das atividades do Conselho, dado ser a primeira vez que Portugal exercia o cargo, e após seis anos da sua adesão.

Em 2000, para além de ter de gerir um conjunto mais vasto de tarefas no âmbito da organização/coordenação/gestão das atividades do Conselho (e Conselho Europeu), tinha outras tarefas que procurava explorar em simultâneo, nomeadamente os recursos de *agenda-setting*. Nesta Presidência, e em maior grau em 2007, Portugal procurou liderar algumas áreas e contribuir para o processo de integração europeia, o que dificultou o cumprimento integral da norma da neutralidade.

Sendo que a função administrativa era considerada como fundamental para que as outras funções pudessem ser exploradas, a qual foi também muito desenvolvida e testada. Em 2000 e 2007, privilegiou as funções de definição da agenda, aproveitamento da oportunidade facultada

pelo exercício do cargo, defesa do interesse nacional e liderança. O esforço foi concentrado nestas funções, nomeadamente de liderança em 2007.

Nestas tarefas é maior a possibilidade de violar a norma da neutralidade. No entanto, também é comum que um pequeno Estado procure cumprir a norma da neutralidade, dado que para além de pretender demonstrar as suas credenciais de «bom» europeu, procura também demonstrar determinadas capacidades de organização e de liderança, especialmente em 2007.

O conjunto de expectativas acerca do seu desempenho, que o país possuía e que possuíam dele foi diferente nas três Presidências. Portugal assumiu o seu papel de neutral, embora de forma diferenciada durante as três Presidências, tendo em conta que o procurava construir em 1992, que pretendia consolidar e aumentar em 2000. Já em 2007, possuía uma imagem positiva perante os seus parceiros europeus fruto do bom desempenho nas Presidência anteriores e das marcas que deixou da anterior Presidência no processo de integração europeia, da forma gradual como vinha a participar ativamente no processo de integração europeia, do sucesso e o prestígio internacional que obteve no caso de Timor-Leste, eram credenciais que o país possuía e que queria confirmar e manter.

Portugal assumiu as Presidências como o desempenho de um cargo institucional europeu. Embora procurasse explorar o cargo de diferentes formas, variando de Presidência para Presidência. Em 1992, assume o cargo *tout court*, ou seja, organiza, coordena e gere as atividades do Conselho de forma eficiente, contribuindo para o bom funcionamento das Comunidades.

Em 2000, vai mais além, e vê também no cargo uma forma de defender o seu interesse nacional e liderar alguns processos, mas tendo em conta os temas que vinham da agenda europeia. Em 2007, o cargo para além de o assumir como o desempenho de um cargo institucional, procurou através deste defender os seus interesses nacionais e liderar determinados processos ou políticas, colocando-os num plano europeu. A Presidência procurou fazer de preocupações e prioridades nacionais, assuntos de interesse europeu e assumidas como preocupações da União.

Em todas as Presidência, herdou temas da agenda política europeia e/ou das Presidências anteriores, tendo inclusive assumido e desenvolvido alguns temas que eram puramente da agenda política europeia. Embora passassem posteriormente a ser prioridades centrais da Presidência: Pacote Delors II (1992); a reforma económica, a coesão social e o emprego, que culminou na Estratégia de Lisboa (2000); CIG para a negociação e aprovação do Tratado de Lisboa (2007).

Portugal procurou desempenhar o cargo ao nível da organização, coordenação e gestão das atividades de forma eficiente, durante as três Presidências. Na primeira, procurou desmontar que era capaz, nas outras, conseguiu confirmar a sua capacidade no âmbito destas tarefas, garantindo a credibilidade do país alcançada no exercício das Presidências anteriores. Gradualmente, da segunda para terceira Presidência, mas especialmente nesta última, procurou deixar também um contributo importante, nomeadamente político, no processo de integração europeia. Por outro lado, considerou-se com maior capacidade, para organizar um conjunto de Cimeiras com outros países/regiões durante os seis meses, processos/iniciativas que na anterior Presidência (2000) já tinha iniciado.

Em 2000 e 2007, a Presidência para além de um maior número de reuniões do Conselho, nos diferentes níveis, ainda teve de organizar e coordenar as tarefas relativas à realização de um conjunto numeroso de Cimeiras. Estas teriam de decorrer de forma eficiente, pois só assim era possível dinamizar e ter objetivos prioritários noutras funções.

No âmbito das funções de negociação/mediação, em 1992, foram desenvolvidas as negociações no âmbito da CIG para a ratificação do TUE, Acordo CEE-Brasil e CEE-Mercosul, e sobre o *dossier* da Europa de Leste. Em 2000, decorreram negociações no âmbito da CIG para a ratificação do Tratado do Nice, tendo Portugal dado contributos importantes nas matérias de segurança e defesa. A questão austríaca, o acesso da Grécia à Zona Euro, a *Agenda 2000*, as questões do emprego, Acordo UE-ACP, a situação da Rússia/Chechénia, foram também *dossiers* em que Portugal teve de desenvolver o papel de mediação. Em 2007, as negociações que vieram a resultar no Tratado de Lisboa, nas matérias de segurança e defesa (aspetos da gestão civil de crises e missões PESD, sobretudo a missão da RSS na Guiné-Bissau), do ELSJ (Espaço Schengen e o seu alargamento aos novos Estados-membros), o alargamento, e na organização/coordenação da Cimeira UE-África que exigiram uma forte mediação dentro da UE e com os países africanos por parte da Presidência.

A função de representação, a nível interno e externo, foi igualmente exercida ao longo dos seis meses, através dos contactos que foram necessários fazer com o Parlamento e a Comissão Europeia, tendo aumentado a intensidade e regularidade desses contactos de 1992 para 2007; com outros Estados externos à UE no âmbito da organização das Cimeiras e encontros, sobretudo a realizada com África, no âmbito da segunda e terceira Presidência.

A liderança e a defesa do interesse nacional, por norma são duas funções indissociáveis, como o foram também no âmbito das Presidências portuguesas, com exceção da de 1992. Nesta Portugal, não tinha como objetivo liderar. Por seu turno, a defesa do interesse nacional passava

por ter uma organização, coordenação e gestão das atividades diárias eficiente, porque essa condição, garantia-lhe um estatuto de credibilidade e uma imagem externa prestigiada.

Em 2000, a liderança e a defesa do interesse nacional, fez-se sentir com maior incidência nas questões de segurança e defesa, no método aberto de coordenação, nas Cimeiras UE-África, UE-Índia, Estratégia de Lisboa e na reforma das instituições no âmbito das negociações da CIG para a revisão do Tratado de Amesterdão.

Na última Presidência e sobre esta matéria, podemos enquadrar as questões do ELSJ, o Tratado de Lisboa, as Cimeiras UE-África, UE-Brasil, UE-China e UE-Índia, as ministeriais UE-Mediterrâneo, a concretização da parceria especial UE-Cabo Verde (a primeira com um país ACP), a renovação da Estratégia de Lisboa.

Portugal no decorrer da Presidência, de 2000 e 2007, teve algumas iniciativas, as quais procurou encaixar e/ou estruturar, no âmbito da agenda política europeia e a dar-lhe continuidade, mas tentando enquadrar estas de acordo com o interesse e especificidade nacional, nomeadamente nas matérias económicas, a qual criou em 2000, a Estratégia de Lisboa, e em 2007 revitalizou-a.

De acordo com a tipologia de Kirchner (1992), Portugal adotou um estilo de compromisso, durante a Presidência de 1992, a qual cumpriu as orientações essenciais da integração europeia e fez a interpretação do seu papel de acordo com o ambiente ou as condições em que a mesma decorreu. A Presidência concentrou-se apenas na função de gestão e/ou em aspetos técnicos dos assuntos do Conselho. Em alguns aspetos, como seja nas negociações/mediação para a aprovação do TUE e o *dossier* da Europa de Leste, do Magrebe, do *Uruguay Round* e do Pacote Delors II, adotou um estilo de árbitro.

Recorrendo à tipologia de Kirchner (1992), em 2000, a Presidência adotou um estilo de compromisso em algumas matérias, como seja o alargamento, o ELSJ, *Agenda 2000*, Acordo ACP-UE. Noutros assuntos, adotou um estilo de árbitro, como seja na questão austríaca e no caso da Rússia/Chechénia. No entanto, também desenvolveu um estilo de *agenda-setting* em múltiplas matérias e tarefas, na vertente externa (Cimeira UE-África e UE-Índia), nas questões do emprego, económicas e sociais (Estratégia de Lisboa), no plano institucional (reforma das instituições, CIG e método aberto de coordenação).

Segundo a classificação do mesmo autor, em 2007, usou o estilo de compromisso em poucas matérias, tendo recorrido a ele nas matérias que decorressem da atividade geral e contínua do Conselho. São exemplos deste estilo as questões ligadas à Estratégia de Lisboa,

Conselhos ECOFIN, Política de Segurança Marítima, alterações climáticas, flexigurança e o ELSJ. Em alguns aspetos e matérias podemos também afirmar que adotou um estilo de árbitro, como seja no caso da Cimeira UE-África e na CIG para o Tratado de Lisboa.

Desenvolveu um estilo de *agenda-setting* em múltiplas áreas e tarefas, desde a vertente externa (Cimeira UE-África e UE-Brasil, Mediterrâneo, países/regiões com importância para UE, através da realização de Cimeiras), questões económicas e sociais (renovação da Estratégia de Lisboa, nas questões da UEM, flexigurança, agenda de modernização da economia e das sociedades europeias), nas questões institucionais (CIG para o Tratado de Lisboa).

Em suma, Portugal adotou um estilo de compromisso em 1992, e um estilo de mediador/árbitro, mas sobretudo de *agenda-setting* e liderança em 2000 e 2007. Quanto ao perfil da Presidência, em 1992, a tónica foi colocada nas funções de natureza administrativa, a organização e coordenação dos trabalhos. Em 2000, o perfil é menos administrativo e mais político e a tónica é colocada nas funções de negociação e liderança. Em 2007, o perfil é, marcadamente, político e às funções de negociação e liderança pode juntar-se as de *agenda-setting*. Recorrendo à tipologia de Kirchner (1992) poderíamos concluir, que o perfil da Presidência portuguesa evoluiu de um estilo de compromisso, em 1992, para um estilo de árbitro, em 2000, e de *agenda-setting* em 2007, plasmado particularmente na Cimeira UE-África e no Tratado de Lisboa.

Podemos considerar que as três Presidências portuguesas tiveram sucesso no âmbito das suas funções, embora por diferentes razões e com resultados diferenciados. Em 1992, podemos considerá-la como uma Presidência de sucesso porque atingiu os seus objetivos, ou seja, teve um papel *low profile* e burocrática, centrada na boa organização das atividades do Conselho, porque dessa forma obteria o estatuto de membro credível.

Em 2000 e 2007, apenas assumiu este papel no que toca à questão organizativa e administrativa das atividades diárias do Conselho. Este era um papel essencial para o sucesso da Presidência, em função do vasto número de eventos/reuniões do Conselho e da superlotada agenda da Presidência, nomeadamente com as Cimeiras. Portugal deu também ênfase a um papel político ativo nas áreas que considerou prioritárias, assumindo um papel de mediador e líder.

Em 2000 e 2007, sobretudo nesta última Presidência, podemos concluir que as Presidências tiveram sucesso, uma vez que souberam equilibrar as suas prioridades e funções, na forma de as prosseguir/alcançar e marcar o processo de integração europeia. Nestas Presidências, desde o início Portugal tinha como objetivo liderar, estruturar ou influenciar a

agenda política europeia (África, Mediterrâneo, Estratégia de Lisboa, Brasil (em 2007)), a qual acabou por liderar em áreas, às quais não contava inicialmente liderar em 2007 (CIG para o Tratado de Lisboa, ELSJ (Espaço Schengen, «SISone4ALL»)), bem como em 2000 (matérias de segurança e defesa).

d. Acerca do desempenho das Presidências de acordo o com quadro teórico

De acordo com o quadro teórico apresentado, a abordagem racionalista é-nos útil e aquela que melhor nos permite compreender e explicar o desempenho de Portugal nas Presidências.

Na primeira Presidência, o país procura de forma racional defender o interesse nacional, através da organização, coordenação e gestão diária das atividades do Conselho, porque dessa forma iria obter prestígio perante os seus parceiros europeus, o estatuto de membro credível e de «bom» europeu.

Em 2000, o interesse nacional foi projetado através do desempenho da Presidência na defesa de temas de interesse nacional, da influência, estruturação e definição da agenda política europeia.

Em 2007, dado que o interesse nacional era projetado através do desempenho da Presidência na defesa dos temas de interesse nacional, através da influência, estruturação e definição da agenda. Contudo, a Presidência com os temas que herdou, aproveitou para potenciar a imagem do país e influenciar a agenda política europeia, nomeadamente a externa, de acordo com o seu interesse.

A mesma abordagem, permite-nos compreender a questão da reputação e da credibilidade que procurava alcançar em 1992, que pretendia manter e consolidar em 2000, e que procurava exponenciar e expandir em 2007, dado que esta não era apenas uma consequência natural/automática do desempenho, mas um objetivo que pretendia atingir. Para o efeito seria necessário assumir um determinado tipo de comportamento, tal como o foi em 2000, mas diferente, sobretudo relativamente a 1992. Ou seja, defender/projetar o interesse nacional, mas sem colocar em causa o cumprimento da norma da neutralidade, pelo menos de forma evidente e excessiva.

Portugal aproveitou a oportunidade para imprimir um estilo particular no Conselho, influenciar a agenda e deixar uma marca no processo de integração em 2000, e com maior realce em 2007. Comprovou-se assim que Portugal era um membro credível, com capacidade de

iniciativa, de organização e coordenação, que conseguiu defender os seus interesses, influenciar e liderar o processo de integração europeia. Capacidades que se foram desenvolvendo e aumentando de Presidência em Presidência.

A escolha da atitude portuguesa no exercício das três Presidência é explicada, atendendo à dimensão do país, à sua situação económica e social, à herança de alguns temas da agenda europeia e de Presidências anteriores, no contexto político da época, na complexidade dos temas herdados, na experiência acumulada de Portugal nos mecanismos comunitários, nos casos de 2000 e 2007.

De acordo com o quadro teórico apresentado, o comportamento e desempenho de Portugal durante o exercício das Presidências pode ser explicado também pela corrente sociológica.

Através da abordagem sociológica, na medida em que procurou adaptar-se à norma, uma vez que esta fazia parte de uma (sua) conduta adequada e porque considerava que os outros Estados esperavam que a Presidência portuguesa se comportasse de uma forma adequada. Por outro lado, segundo a perspetiva racionalista, o país assumiu essa atitude, porque o seu objetivo passava pela valorização do prestígio externo, sendo este um elemento de poder, logo defende e assume esse comportamento porque constituía o seu objetivo/interesse.

De acordo com os racionalistas, a formulação de prioridades da Presidência, em primeiro, é feito por via da agregação nacional. Ao longo dos três exercícios presidenciais ficou demonstrado que as prioridades da Presidência são também de natureza doméstica. Mas não se limitaram a estas, em 2000 e particularmente em 2007, dado que as preferências de política externa nacional, de questões da União (internas e externas), também foram determinantes na escolha das prioridades da Presidência portuguesa de 2000 e sobretudo de 2007.

O segundo, o impacto da capacitação e limitação das políticas domésticas no comportamento da Presidência. As necessidades políticas, económicas e sociais do país, condicionaram fortemente a Presidência a ter de assumir prioridades voltadas para o interior do país, durante as três Presidências e cumulativamente para o exterior, em 2000 e 2007.

A terceira, prende-se com o facto de que a interação estratégica com os outros atores europeus ser moldado pelos constrangimentos formais e informais a nível europeu. Facto que levou a que Portugal tivesse de tratar alguns assuntos que herdou da agenda europeia ou que derivavam de outras Presidências anteriores ou Estados, como foi o Mercado Interno e o Pacote Delors II (1992), as negociações da CIG, as matérias de segurança e defesa, o alargamento, as

questões do emprego, da reforma económica e da coesão social (2000), e por fim, em 2007, as negociações da CIG que culminou no Tratado de Lisboa, do alargamento, da flexigurança.

Para a análise racionalista, a formulação de prioridades da Presidência são construídas por meio de um longo e cuidadoso processo de agregação dos interesses a nível nacional, sendo que estas influenciam o comportamento da Presidência, demonstrável nas três Presidências. Contudo, na segunda e terceira Presidência, não visavam apenas objetivos de política interna, mas também de política externa nacional e da União (interna e externa), sobretudo em 2007.

Na linha da mesma corrente, o comportamento da Presidência é guiado tendo em conta o plano doméstico e europeu, sendo as escolhas da Presidência condicionadas por constrangimentos formais ou informais. Segundo os racionalistas, os Estados procuram ter sucesso no exercício da Presidência e cumprir as normas, dado que o seu incumprimento pode ter custos políticos negativos e afetar a sua reputação. Este racional foi sempre tido em conta e seguido pelas Presidências portuguesas.

O comportamento da Presidência para esta corrente é afetado pelas expectativas dos outros Estados-membros e instituições europeias. Portugal procurou durante as três Presidências que os seus parceiros comesçassem (1992) e continuassem a ver o país como credível, com capacidade de inovar e liderar o processo de integração europeia, em 2000 e 2007.

O risco de uma Presidência não cumprir tão intensamente a norma da neutralidade, ocorre quando tem interesses importantes que procura defender e definir a agenda europeia, o que aconteceu apenas durante a terceira Presidência, no âmbito da Cimeira UE-África e na CIG que conduziu ao Tratado de Lisboa. Em 1992, esse risco é praticamente inexistente, pelos motivos já antes expostos. Esse risco aumentou, em 2000 e sobretudo em 2007, quando as funções que assumiram mais destaque foram as de liderança política, de iniciativa e defesa do interesse nacional.

Os interesses de Portugal situam-se ao centro dos interesses europeus, sendo que também procurou definir e conduzir as suas prioridades de forma a que fossem aceites pelos seus parceiros, e elevar as suas preferências a interesses assumidos como europeus.

Para a abordagem sociológica, as Presidências agem de acordo com uma «lógica de adequação», atuam no sentido como elas acreditam que se devem comportar. Portugal além de querer demonstrar que tinha capacidade, procura desempenhar o cargo como considerava que o devia desempenhar, atendendo à participação do país no processo de integração europeia, à

dimensão económica e política do país, à experiência que tinha adquirido e aos seus objetivos para cada Presidência.

Para esta corrente, a autoridade é baseada na aceitação social, legitimidade e confiança. É nesse sentido que as Presidências portuguesas, nomeadamente a de 2000 e 2007, procuraram a legitimidade, a confiança e a aceitação dos seus parceiros europeus, para demonstrar que era capaz, para obter ganhos de política interna e externa, e prosseguir os seus objetivos no plano europeu e internacional.

Porém, de acordo com a perspetiva racionalista, a procura de reputação externa é entendida como um interesse do Estado em ver aumentado o seu peso no campo europeu, logo ele age de forma a atingir um fim definido *à priori*, e não de forma natural, como fazem querer os defensores da abordagem sociológica. Portugal agiu durante as três Presidências de acordo com estes preceitos.

A Presidência, para os racionalistas é vista como uma oportunidade para defender os seus interesses nacionais. Nesse sentido, a defesa dos interesses nacionais portugueses passavam por demonstrar que era competente na organização da Presidência e na capitalização de alguns *dossiers* e áreas, mesmo quando herdava temas complexos. Destarte, por questões de política interna e externa nacional e da União, esforçou-se para implementar e renovar a Estratégia de Lisboa, organizar a Cimeira UE-África no plano externo; implementar o sistema «SISone4ALL», no âmbito do ELSJ; aprovar o Tratado de Lisboa, no campo político e institucional.

A abordagem racionalista explica o comportamento das Presidências portuguesas, uma vez que segundo esta, a escolha das estratégias de negociação são um produto de uma configuração estratégica combinada entre: preocupações com a reputação; regras de decisão e de procedimentos legislativos; e obtenção de resultados condicentes com as suas opções.

Sendo que os resultados coincidentes com as opções das Presidências portuguesas, eram diferentes nas três vezes em que esta foi exercida. Em 1992, era ter um bom desempenho na gestão, organização e coordenação das atividades da Presidência. Em 2000 e 2007, além de manter os objetivos da Presidência de 1992, era também prosseguir os seus interesses nacionais através da Presidência, influenciar/estruturar/definir a agenda política da União, liderar algumas matérias e deixar uma marca importante no processo de integração europeia, a nível externo, político e institucional.

Segundo a «lógica das consequências», Portugal escolheu que o seu objetivo para a Presidência era ter uma Presidência eficiente em 1992. Por sua vez em 2000 e 2007, aos objetivos de 1992, acrescia a necessidade de projetar/salvaguardar os seus interesses e que pudesse deixar uma marca importante no processo de integração europeia. Opções estas tomadas de forma racional, tendo consciência da consequência dessa mesma opção: ser visto como Estado-membro credível no plano europeu e internacional (1992, 2000 e 2007), com capacidade de iniciativa, de liderança e que cumulativamente defendesse os seus interesses (2000 e 2007).

No que respeita ao cumprimento das normas da Presidência, Portugal exerceu as Presidências respeitando a norma da neutralidade/imparcialidade, na medida em que o cumprimento da mesma tinha implicações no seu prestígio. No entanto, as razões do seu cumprimento foram diferentes, durante os três mandatos presidenciais, e explicadas de forma diferenciada pela corrente sociológica e racionalista.

Em 1992, o facto de não ter objetivos ambiciosos, em parte, só por si, conduziu ao cumprimento da norma. Por outro lado, Portugal tinha impreterivelmente de exercer a Presidência de forma neutral, para poder atingir os seus objetivos e ser visto como um «bom» europeu.

Em 2000, o respeito da norma é seguido porque o seu incumprimento afetava o prestígio do país. Porém, procura-o fazer para tirar vantagem, uma vez que tinha objetivos para a Presidência que eram matérias do interesse nacional. Dessa forma, tinham de ser prosseguidos, sem colocarem em causa as regras da neutralidade. Por outro lado, Portugal nesta Presidência já estava socializado, e integrado nos mecanismos e procedimentos europeus, logo o seu cumprimento processasse de forma mais natural, como advogam os defensores da corrente sociológica.

Durante 2007, estamos perante uma neutralidade alegada, diferente da assumida na Presidência de 1992, e até da de 2000. Nesta Presidência, as autoridades consciencializam-se que o respeito pela norma torna-se imprescindível, mesmo quando o país possa ter interesses em jogo. Com efeito, tenta demonstrar que está a ser neutral, porque o respeito ou a consciencialização das outras partes de que a Presidência respeita a norma, contribuiu para o prestígio e credibilidade do país.

O exercício da Presidência tem de incluir também algumas regras, como seja a norma da neutralidade, que podem restringir a Presidência, e Portugal assume essas regras, tem consciência desse facto e das suas consequências. Destarte, as Presidências portuguesas

seguiram a norma por uma questão de custo-benefício, nesse sentido, a explicação é sustentada pela abordagem racionalista.

Em 2000, mas sobretudo em 2007, o cumprimento da presente norma acarretou uma dificuldade maior do que na Presidência de 1992, dado que Portugal tinha preferências que podiam colidir com o cumprimento da neutralidade e imparcialidade, nomeadamente no que concerne às negociações no âmbito da CIG (em 2007), e devido às negociações da organização da Cimeira UE-África (2000 e 2007). Por outro lado, o conjunto de tarefas da Presidência foi aumentando de Presidência para Presidência, o número de Estados passou a ser mais numeroso, e reflexivamente criou-se um conjunto mais denso e diferenciado de interesses, a qual exigiu mais esforços ao nível da negociação/mediação e da representação interna e externa; bem como o conjunto de temas a abordar que era mais amplo, e que foi evoluindo de Presidência em Presidência.

No âmbito das Presidências foram exercidos os três tipos de (im)parcialidade de acordo com Elgström (2003b). Usou o *relational partiality*, não favorecendo nenhuma das partes, durante a globalidade da Presidência de 1992; em 2000, na Estratégia de Lisboa, na Cimeira UE-África, nas matérias de segurança e defesa, no caso austríaco; em 2007, no âmbito das questões ambientais e do terrorismo. Recorreu ao *process partiality*, favorecendo uma das partes, no âmbito das Cimeiras UE-África e UE-Brasil, em 2007. Utilizou também o *outcome impartiality*, tendo respeitado os interesses das partes, e obteve um acordo de todos, embora nem sempre a solução tenha favorecido todas as partes, como foi no âmbito do *dossier* da Agenda 2000, na segunda Presidência; e em 2007, no acordo para aprovação do Tratado de Lisboa.

A corrente sociológica e construtivista, considera que à medida que os Estados vão participando no processo de integração socializam-se e internalizam a norma da neutralidade. No caso português, podemos considerar que em 2007 Portugal tinha já europeizado a sua política externa por completo, participava ativamente em todas as matérias europeias, adquiriu experiência a nível comunitário, era a terceira vez que assumiu o cargo e com sucesso, podendo esse efeito de socialização e de internalização da norma ter-se verificado.

Deste ponto de vista, podemos referir que o cumprimento da norma da neutralidade é feito de forma natural em 2007, mais do que em 2000, e sobretudo do que em 1992. Por outro lado, o facto de assumir como prioridade e ter um papel de liderança em algumas matérias, também foi possível dada a experiência acumulada em Presidências anteriores, do grau de participação portuguesa nas matérias europeias e do conhecimento dos *dossiers* e mecanismos comunitários.

Embora a imparcialidade se verifique em maior grau nos níveis burocráticos e menos nos níveis políticos do Conselho, e sobretudo do Conselho Europeu. Contudo, paradoxalmente, Portugal na terceira Presidência participou e teve um empenho intenso em todos e nos diferentes níveis do Conselho, maior do que nas anteriores. Sendo que por essa via, se pode compreender que Portugal cumpriu a norma da neutralidade, quer se trate de níveis do Conselho de natureza mais técnica/burocrática, quer em níveis de carácter mais político.

O cumprimento da norma, acabou por não ser um problema, em nenhuma das Presidências. Quer quando Portugal tinha sobretudo tarefas de organização, coordenação e gestão das atividades do Conselho em 1992, quer quando tinha uma agenda política com prioridades a cumprir e processos que pretendia liderar, em 2007. Contudo, procurou colocar as suas preferências num plano europeu, num justo equilíbrio de interesses (nacionais e europeus) sendo que estas foram assumidas como sendo do interesse europeu.

Em termos da norma da eficiência, podemos afirmar que Portugal foi eficiente na medida em que cumpriu os objetivos a que se propôs em 1992, 2000 e em 2007 ultrapassou inclusive os seus objetivos iniciais, os quais ambicionava no âmbito das suas funções e prioridades.

Em 1992, Portugal foi eficiente, na medida em que organizou, coordenou e geriu as atividades do Conselho de forma proficiente, como se propusera e era seu objetivo. Em 2000, para além de uma organização eficiente, apesar de mais difícil, dado o maior número de temas e diferença de interesses ser mais lata, foi eficiente no âmbito das restantes funções e no cumprimento das suas prioridades.

No último exercício Presidencial, o leque de prioridades e ambições era superior, mas não impediu a Presidência de realizar os seus objetivos, e de esta ficar marcada por uma organização, coordenação, gestão das atividades diárias e uma negociação/mediação eficientes no âmbito das suas principais prioridades.

Para a corrente racionalista, de acordo com a norma da eficiência, a Presidência contribuiu para o desenvolvimento da agenda europeia. Uma Presidência é considerada de sucesso pelo conjunto de decisões que toma em diferentes *dossiers*. Nessa linha, podemos concluir que a Presidência mais eficiente foi a de 2007, seguida da de 2000 e 1992, dado que foi a terceira Presidência aquela que mais contribuiu para o desenvolvimento da agenda europeia.

É através destes preceitos que devemos compreender o conjunto diversificado e extenso de prioridades da Presidência de 2007. Sendo que alguns desses temas contribuíram para o desenvolvimento da agenda europeia, como foi o fortalecimento das relações da UE com África,

Brasil, Mediterrâneo, Rússia, Ucrânia, Índia, Mediterrâneo, ASEAN, através de Cimeiras entre a UE e estes países/regiões (os Parceiros Estratégicos da União (+) a Ucrânia). Com a aprovação do Tratado de Lisboa, o país deixou uma marca (a mais) importante no processo de integração europeia.

Portugal, em 2000 e com maior realce em 2007, procurou dar ênfase à liderança da globalidade dos procedimentos, verificável nos documentos e discursos oficiais. Apesar de em algumas matérias não terem efeitos práticos significativos (Ambiente, Energia, Política Marítima, Saúde e Segurança Alimentar) não passando de questões retórico-discursivas.

As negociações que a Presidência conduziu, em 2000 e 2007, visavam chegar a um compromisso, como ocorreu por exemplo, nos esforços para a realização da primeira e segunda Cimeira UE-África (2000 e 2007), questão austríaca e a *Agenda 2000* (2000), no alargamento do Espaço Schengen (2007), nas negociações no âmbito da CIG (2000 e 2007). Importa referir que ainda antes do início da Presidência, esta exigiu um conjunto de esforços de negociação para estabelecer o programa da *Troika* em 2000, e do «Trio» de Presidências, em 2007.

Portugal procurou ter Presidências eficientes, e nesse sentido podemos afirmar que os preceitos racionalistas ajudam a explicar melhor o seu comportamento. O cumprimento da norma da neutralidade foi feito com base num cálculo de custo-benefício, porque o seu não respeito afetava negativamente a sua reputação. Lógica que determinou também o comportamento e desempenho das três Presidências portuguesas, embora por diferente razões.

Para a perspetiva sociológica, existem fatores construídos socialmente, como seja a ideia de persuasão, conhecimento, capacidades diplomáticas, experiências passadas em Presidências da UE, orientação da política externa e credibilidade da Presidência em exercício. Nesse sentido, os elementos desta corrente permite-nos também compreender e explicar a Presidência de 2000 e 2007.

Segundo esta corrente, a Presidência de cada Estado-membro é determinada, em parte, pelas expetativas que possui acerca de si. Cada país procura na Presidência demonstrar certas qualidades e comportar-se de uma determinada maneira. Por exemplo, uma é a norma da imparcialidade, outra é a expetativa de que a Presidência tem necessidade de fornecer uma liderança.

Estas condições, em parte verificaram-se nos casos das três Presidências portuguesas, dado que a Presidência tinha um conjunto de expetativas acerca de si, e procurou demonstrar algumas qualidades, nomeadamente que era eficiente no âmbito das suas funções. Em 1992,

apenas nas de organização, coordenação e gestão; procurou também demonstrar que tinha capacidade de iniciativa e de liderança, e conseguiu, nas Presidências de 2000 e 2007.

Em 2000 e 2007, em função dessas expectativas que tinha de si, e das que esperava que os outros tivessem dela, procurou assumir um comportamento ancorado nas experiências das anteriores Presidências, de forma a dinamizar o exercício das mesmas, defender e projetar os seus interesses, de forma *neutral*, liderar um conjunto de iniciativas suas ou impostas pela agenda e/ou que fossem do interesse da UE.

De acordo com a «lógica da adequação», os atores seguem um conjunto de regras em que associam identidades particulares com situações específicas. Foi também em função desta lógica, que Portugal adequou o seu comportamento, em função da sua identidade (experiência, conhecimento de determinados assuntos, passado histórico) com a situação particular, e é nesse sentido que devemos entender as prioridades e o comportamento das três Presidências portuguesas.

Segundo a abordagem sociológica o comportamento da Presidência é guiado por uma «lógica de adequação». Esta corrente é-nos útil para compreender o comportamento de Portugal nas três Presidências, dado que o país agiu como acreditava que se devia comportar, atendendo ao contexto da época (nacional e europeu), à experiência adquirida, ao grau de participação nas matérias europeias, aos seus objetivos nacionais e da União.

Para a corrente sociológica, as Presidências de Portugal foram determinadas, em parte, pelas expectativas que possuía acerca de si. O país procurou demonstrar certas qualidades e comportar-se de uma determinada maneira, expectativas acerca da norma da imparcialidade e de que era eficiente na organização da Presidência em 1992. Ou das expectativas, de que a Presidência tem necessidade de fornecer uma liderança, como foi na Presidência de 2000, e especialmente de 2007.

É através do cumprimento da norma da imparcialidade que as Presidências são classificadas de «boas» Presidências. No primeiro exercício presidencial conseguiu o estatuto de «bom» europeu, em parte, também em virtude do cumprimento da norma da neutralidade. Em 2000, Portugal procurava confirmar aos seus parceiros europeus que era um membro credível, e essa credibilidade e imagem externa que o país procurava alcançar com o exercício da Presidência, dependia que fosse reconhecida como uma «boa» Presidência, agora não apenas por uma gestão/organização eficiente das atividades da Presidência, mas também pela capacidade de iniciativa, de liderança e pelo contributo para o processo de integração europeia. Em 2007, com a Presidência pretendia ser um Estado de primeira linha no processo de

integração europeia, até porque tinha uma oportunidade única para o demonstrar – uma CIG para a negociação de um Tratado.

Contudo, é através da norma da eficiência que a Presidência contribui para o desenvolvimento da agenda europeia. Portugal, no que concerne a esta norma, procurou ser eficiente em relação à organização, coordenação e gestão das atividades, em todas as Presidências que exerceu. Noutras funções, em 2000 e 2007, procurou também e concomitantemente ser eficiente ao contribuir para a liderança do processo de integração e para o desenvolvimento da agenda europeia em vários domínios, alguns deles marcantes.

A abordagem sociológica permite-nos também compreender a atitude de Portugal, dado que o seu comportamento foi conjuntamente determinado pelo que os outros esperavam deles, e pelas suas próprias crenças do que consideravam adequado para aquela situação particular.

Para esta corrente, a autoridade é baseada na aceitação social, na legitimidade e na confiança, elementos que as Presidências portuguesas, procuravam alcançar em 1992, e que em 2000 e 2007, já possuía e que pretendia aumentar, sendo que para esse efeito alargou e diversificou o leque das suas prioridades.

A questão da autoimagem e das tradições, elementos fulcrais na abordagem sociológica, sendo com base neles que a Presidência adota uma determinada atitude. São-nos úteis para explicar ou compreender o comportamento das Presidências portuguesas. É através desta linha que podemos compreender porquê, mesmo quando a área externa não era prioritária, em 1992, Portugal dá destaque aos acordos CEE-Brasil e CEE-Mercosul, ao Mediterrâneo/Magreb e à África Austral; em 2000, torna prioritário o Mediterrâneo, África, Índia; e por fim, o Mediterrâneo, África e o Brasil e a primeira parceria UE-Cabo Verde, figuram nas prioridades da Presidência em 2007.

A abordagem sociológica diferencia-se da racionalista, entre outros aspetos, pelo facto da primeira ser útil para explicar as tendências a longo prazo, continuidades e consistências; e a segunda o curto prazo e as razões das oscilações de poder. Nesse sentido, a abordagem racionalista é aquela que melhor explica as Presidências portuguesas. De acordo com este preceito, a abordagem sociológica adequa-se em parte, apesar do curto período da Presidência, e até certo ponto do curto período entre as Presidências portuguesas; a participação de Portugal na construção europeia foi ativa e abrangeu as áreas económicas e políticas da UE, desde 1992, mas sobretudo após 1996.

No longo prazo, as suas continuidades e consistências foram sobretudo na área económica, ou seja, Portugal continuou a dar preponderância às matérias de natureza económica, por questões de política interna, apesar destas não terem a exclusividade. Em 2000, e de forma mais significativa em 2007, verificamos uma evolução dessa participação e atitude portuguesa que se alarga à globalidade das áreas de intervenção. Bem como a importância das prioridades económicas, que também tem uma dimensão europeia, e não apenas nacional.

Em termos de continuidade, apenas nas funções administrativas manteve o mesmo objetivo e empenho. No âmbito das tarefas de negociação/mediação teve um papel mais exigente, fruto das negociações no âmbito da CIG para a reformulação do Tratado de Amesterdão (em 2000) e para aprovar o Tratado de Lisboa (2007), e da mediação (e representação) interna e externa tendo em vista a organização da Cimeira UE-África, bem como de um vasto conjunto de Cimeiras com outros países/regiões com importância para a União.

No respeitante à preocupação com a reputação, o argumento racionalista destaca o valor *estratégico* de uma reputação positiva; enquanto a sociológica sublinha a necessidade de um Estado viver à altura das suas expectativas e fazer o que é considerado adequado. No que concerne a este ponto, ambas as perspetivas podem explicar o comportamento das três Presidências portuguesas.

Para os racionalistas, a interação entre os Estados-membros e as instituições existem para estes alcançarem os seus objetivos. As instituições, sobretudo o Parlamento e a Comissão, são e foram importantes no decorrer das Presidências portuguesas, sobretudo em 2007, na medida em que o relacionamento da Presidência com estas, contribui para esta alcançar de forma mais eficiente os seus objetivos.

Segundo os racionalistas, os governos usam o exercício da Presidência, na medida em que esta constitui um veículo adicional para assegurar o seu interesse nacional. Portugal usou as três Presidências como uma oportunidade para assegurar/defender os seus interesses. Embora, por vezes, de forma diferenciada.

A perspetiva racionalista contempla três componentes chave, as quais podemos verificar que algumas delas se aplicam no caso das Presidências portuguesas. As prioridades são definidas a nível interno, em virtude das necessidades e exigências domésticas dos vários setores. Porém, Portugal teve algumas prioridades que não foram definidas a nível interno, mas herdadas e impostas pela agenda europeia.

As políticas internas influenciam o comportamento da Presidência durante o seu exercício. A Presidência teve de guiar a sua ação tendo em conta dois níveis de ação – o nacional e o europeu. As escolhas e ações da Presidência portuguesa foram condicionadas por constrangimentos formais e informais, como seja a norma da neutralidade, as regras de decisão e os mandatos institucionais. Sendo que a Presidência para obter sucesso tem de encontrar, como encontrou, um ponto de equilíbrio entre os diferentes interesses.

Para a corrente sociológica, no exercício da Presidência, cada país procura ancorar diretamente experiências e características suas. É neste sentido, que Portugal definiu como prioritário e deu destaque ao longo das suas Presidências a África, América Latina, Brasil, Mediterrâneo, às questões económicas, sociais e do emprego.

As identidades e experiências levam alguns países a apropriaram-se da interpretação do papel da Presidência. Nesse sentido, esta prioriza uma função e determina como a Presidência deve atuar no âmbito desse assunto. Com base neste princípio, que em 1992, priorizou as funções administrativas da Presidência, embora não o fizesse nas Presidências seguintes.

Esta abordagem dá ênfase à importância das normas e às conceções dos papéis, como variáveis explicativas do comportamento da Presidência. Portugal durante as Presidências, procurou adotar um comportamento adequado, nomeadamente ser eficiente, em 1992; e cumulativamente ter iniciativa e liderar o processo de integração europeia em algumas matérias, nomeadamente no campo externo, político e institucional, em 2000 e sobretudo em 2007. Constituindo esta, em 2007, uma diferença e até certo ponto uma novidade, comparativamente às outras Presidências.

As expectativas coletivas constituem também determinantes fortes do que é considerado um comportamento adequado. Elementos estes que nos permitem compreender o porquê de algumas opções das Presidências portuguesas, e porque algumas prioridades variaram entre Presidências, bem como o seu desempenho durante os seis meses, e os meses anteriores de preparação e de acompanhamento das Presidências anteriores.

Os preceitos apresentados pela corrente sociológica são-nos úteis, na medida em que nos permite explicar as preferências de Portugal por alguns temas e para compreendermos o comportamento da Presidência durante o seu exercício.

Através dos elementos da corrente sociológica, conseguimos concluir porque a Presidência definiu determinadas prioridades. Ou seja, estas foram definidas tendo em conta a autoimagem (identidade) que Portugal tinha de si, e que consideram que os outros tinham do

país. Sendo com base nestas que prioriza as relações com África, Brasil e o Mediterrâneo no quadro europeu; que deu preferência às áreas económicas, sociais e do emprego, que levou à implementação e mais tarde à revitalização da Estratégia de Lisboa; bem como em 1992, tinha prioridades, reduzidas basicamente à vertente económica e a uma função (administrava).

A Presidência portuguesa durante os seis meses viveu num conjunto de expectativas, conflito e equilíbrio entre a norma da eficiência e da neutralidade. De forma diferente das anteriores Presidências, em 2007, Portugal adotou a norma da neutralidade de forma mais natural, fruto da socialização e internalização na qual vinha a participar e a ser alvo.

De acordo com a abordagem sociológica, o impacto da identidade nacional, das expectativas externas, da reputação e dos estereótipos nacionais são refletidos no comportamento das Presidências. É nesse sentido que as prioridades de Portugal em 1992 ficam limitadas à área económica e a uma função. E pelo contrário, em 2000 e/ou 2007, organizou as Cimeiras da UE com África, Índia, Brasil, procurou empenhar-se no Mediterrâneo; propõe a implementação/renovação da Estratégia de Lisboa, organiza um conjunto vasto de Cimeiras, dado que com estas passava a ganhar uma dimensão externa superior.

As experiências históricas passadas desempenham um papel fundamental no comportamento da Presidência. Como podemos verificar pelo empenho da Presidência portuguesa em organizar a Cimeira UE-África, em 2000 e 2007. Importa também considerar a experiência portuguesa adquirida na Presidência de 1992, que lhe permitiu, em 2000, e sobretudo em 2007, ter um papel mais ativo e recorrer aos instrumentos de *agenda-setting* da Presidência, para dessa forma influenciar/definir a agenda europeia de acordo com os seus objetivos.

Os líderes procuram combinar os seus interesses com uma abordagem superior das políticas, e a qual deve servir de bom exemplo para o resto da Europa. Portugal explorou este recurso, de forma a que os seus interesses, fossem considerados/assumidos pela União como interesses europeus. Portugal não europeizou apenas a sua política externa, mas aproveitou a oportunidade de assumir a Presidência, para tornar alguns dos seus interesses, também eles europeus.

Também as tradicionais auto-perceções refletem-se na escolha do desempenho de papéis considerados prioritários, é nesse sentido que devemos compreender, porque Portugal, em 2000 e/ou 2007, se empenhou em organizar as Cimeiras da UE com África e o Brasil, e nas questões do Mediterrâneo; as razões que o levam a propor à implementação/revitalização da Estratégia de

Lisboa, e a empenhar-se decisivamente nas negociações da CIG para chegar a um acordo final, a qual foi possível aprovar o Tratado de Lisboa.

As circunstâncias geográficas e históricas criam ligações emotivas com outros Estados ou regiões, através do qual os Estados-membros procuram ter um papel construtivo para fortalecer as ligações da UE com essas regiões, como ficou patenteado nas Presidências portuguesas, ao procurar organizar as Cimeiras da UE com África, Brasil, Índia, ao empenhar-se no Mediterrâneo, ao contribuir para a implementação de uma missão da RSS na Guiné-Bissau e para a criação da primeira Parceira Estratégica UE-Cabo Verde.

As experiências anteriores de um Estado no exercício da Presidência contribuem para criar expectativas acerca do país. Com efeito, em 2000, mas especialmente em 2007, esperava-se que Portugal desempenha-se uma Presidência eficiente ao nível da organização, coordenação e gestão das atividades diárias, fruto do sucesso nas anteriores Presidências nestas funções, das credenciais obtidas de «bom» europeu e de ser visto como um país neutro no exercício da Presidência.

As Presidências anteriores podem criar precedentes. Nesse sentido, quando reassumiu o cargo, foram usadas as Presidência(s) anterior(es) como padrão de comparação pelos responsáveis políticos, de forma a distanciarem-se destas. Não no sentido de as criticar, mas de procurar demonstrar que o país era capaz de liderar, de ter iniciativa e de marcar o processo de integração europeu, e não seria apenas um mero organizador e coordenador das atividades diárias do Conselho, ultrapassando inclusive as marcas que deixou da Presidência anterior.

As Presidências portuguesas conseguiram fazer um justo equilíbrio entre o cumprimento da norma da eficiência e da neutralidade, entre o papel de liderança e de mediadora. Especialmente em 2000 e 2007, quando o risco de conflito de papéis era maior.

Para a corrente sociológica as preferências da Presidência portuguesa são definidas tendo por base as autoimagens dos atores, sendo estes elementos centrais. Nessa medida, Portugal tem prioridades ligadas à imagem que tem de si a nível interno, tendo prioridades na área da reforma económica, da coesão social e do emprego, embora com realces diferentes entre Presidências; e no plano externo surgem as ligações a África, Índia, Brasil, Mediterrâneo, aos países dos PALOP.

Por sua vez, para os racionalistas as escolhas da Presidência são fruto dos meios e recursos que o país possui, bem como do cálculo de custo-benefício. Segundo esta abordagem, as prioridades das Presidências portuguesas foram definidas tendo em conta o interesse de

Portugal nessas matérias, no contexto em que as mesmas decorreram, algumas por questões de política interna, ligadas às áreas económicas, sociais e ao emprego, por exemplo; outras ligadas a questões de política externa nacional, como seja o fortalecimento das relações com África, Brasil e o Mediterrâneo; quer por objetivos de política interna e externa europeia, ou seja, se estes temas ganhassem dimensão europeia, Portugal a nível interno teria vantagens.

A abordagem sociológica tem também interesse para a ênfase que Portugal deu a algumas temáticas. Segundo este critério, o país definiu as suas prioridades atendendo às práticas constitucionais e papéis desenvolvidos de longa data, moldados pela localização geográfica e experiências históricas, por essa via compreendemos que África, Brasil e o Mediterrâneo figurem nas prioridades da Presidência. As questões económicas e sociais constam nas prioridades, devido à natureza interna destas políticas e à sua relevância económica para a política nacional. Por essa razão é que as Presidências de diferentes países tendem a ter prioridades diferenciadas, e as Presidências do mesmo país, exercida em períodos diferentes, tendem a ter prioridades com enfoques/destaques diferenciados.

Neste aspeto as correntes sociológica e racionalista complementam-se. Para a racionalista a localização geográfica e as experiências históricas definem as prioridades da Presidência, dado que o país procura tirar vantagens dessas circunstâncias. Para a sociológica, determinada localização ou experiência leva a que tenha sintomaticamente determinadas prioridades.

No tocante à reputação, a abordagem racionalista procura que o país tenha uma reputação positiva, dado que lhe traz vantagens. Para a corrente sociológica, os Estados devem viver à altura das suas expetativas e assumir um comportamento adequado. Ambas as correntes permitem-nos compreender as Presidências portuguesas. Portugal considerava que a reputação era importante porque lhe trazia vantagens, e trabalhou no sentido de a conseguir. Embora de diferentes formas durante as três Presidências. Porém, também definiu prioridades à altura das suas expetativas e capacidades, assumindo um comportamento que considerava adequado.

A Presidência é uma plataforma de poder para a liderança, sendo esta fundamental para os Estados chegarem a acordos ambiciosos. Portugal, em 2000 e 2007, aproveitou a oportunidade de ter assumido o cargo para liderar num conjunto de matérias que considerava importante, por questões de política interna ou externa, bem como de políticas internas europeias e da sua ação externa.

Portugal, sendo um pequeno Estado teve de procurar mecanismos alternativos para projetar os seus interesses. Nessa medida, apoiou-se no Secretariado do Conselho, manteve boas

relações com a Comissão e o Parlamento Europeu, especialmente em 2007. A nível interno, o governo manteve contactos regulares com a Assembleia da República, a partir da segunda Presidência.

Se por um lado os pequenos Estados têm poucos recursos, por outro lado, tendem consequentemente a não ter um estilo de liderança/negociação coercivo, mas mais consensual. A política externa destes Estados tem uma prioridade elevada. Porém, estes têm menos interesses a defender, o que pode facilitar uma negociação efetiva. Os pequenos Estados têm mais dificuldades administrativas, tendo de coordenar as suas ações com os grandes Estados, a Comissão e o Secretariado.

Nesse sentido, dados os fracos recursos administrativos que possuía o país, Portugal recorreu aos serviços do Secretariado do Conselho, elemento também importante enquanto «memória histórica» do Conselho e elemento neutro no âmbito das atividades da Presidência do Conselho, sendo que as propostas são melhor aceites pelos restantes Estados-membros se houver intervenção deste órgão.

No caso português se nos concentrarmos na principal prioridade de 2007 e no maior desafio das Presidências, a necessidade de chegar a um acordo e aprovar um Tratado, foi feito com o apoio das instituições europeias, nomeadamente da Comissão e do maior Estado da União, a Alemanha. Este deu inclusive, através da Presidência alemã, em 2007, um mandato claro a Portugal para o decorrer das negociações.

Nessa medida, os pequenos ou novos Estados, como Portugal, procuram políticas específicas, em que podem desenvolver um papel profícuo para si e para a UE, para ganharem autoridade moral. É nesta medida, que devemos entender as razões de Portugal querer organizar Cimeiras da UE com África, Brasil, Índia, o Mediterrâneo, bem como com outros países com peso na política internacional (China, Rússia) e com importância para a UE (Ucrânia, relações transatlânticas, ASEAN).

As Presidências portuguesas de 2000 e 2007, tiveram de aproveitar a oportunidade da Presidência, através das diferentes formas de *agenda-setting*, dos seus recursos/conhecimento específico sobre algumas matérias, para salvaguardar os seus interesses e influenciar/estruturar a agenda política da UE. Os países com as características de Portugal, como tem poucas possibilidades de influenciar a agenda europeia, tem de aproveitar a oportunidade da Presidência, para influenciar/estruturar temporariamente a agenda e para ganhar estatuto.

Os pequenos Estados têm desvantagens estruturais em todas as dimensões, dessa forma, tentam negociar com base numa autoridade moral, assente em estratégias de defesa dos interesses da UE. Portugal desenvolveu este comportamento na Presidência de 2000 e 2007, no âmbito das áreas da política externa, nas matérias políticas e institucionais, nas matérias de natureza económica e social.

Outra técnica que estes Estados usam e que Portugal, em 2000 e 2007, recorreu foi à priorização de alguns temas específicos e importantes, através da qual constroem uma eventual argumentação persuasiva, tendo por base conhecimentos científicos específicos. Como foi o caso das relações da UE com África, Índia, Brasil e o Mediterrâneo, em que Portugal procurou liderar um processo dado que possuía conhecimentos específicos sobre essa região/país, e que seria um interlocutor privilegiado na construção de pontes, sobretudo com África e o Brasil.

Os pequenos Estados podem também *aproveitar* a Presidência para destacar problemas do dia-a-dia específicos do seu país, para poder ter um *dossier* ao nível da Presidência focado na política doméstica, e dessa forma ganhar autoridade institucional e acomodar as suas preocupações internas. Estes recorrem ao exercício da Presidência, uma vez que lhe confere autoridade moral institucional, para prosseguir os seus interesses. Ficaram demonstradas estas circunstâncias de forma evidente no âmbito das três Presidências portuguesas, nomeadamente nas questões de natureza económica, social e do emprego.

Quanto às estratégias utilizadas, seguimos a tipologia de Elgström (2003b) no âmbito da presente tese. Com efeito, Portugal durante as três Presidências, por razões diferentes usou «estratégias de acomodação». Na primeira porque pretendia mostrar as suas credenciais de «bom» europeu. Na segunda e terceira, porque pretendia elevar o perfil político do país e demonstrar as suas capacidades de negociação e liderança.

As «estratégias de acomodação» foram usadas nas negociações da CIG, no alargamento, na JAI, na Estratégia de Lisboa, em 2000. Por sua vez, em 2007, aplicou-a nas negociações da CIG que culminou no Tratado de Lisboa, alargamento do Espaço Schengen a novos Estados-membros, através do «SISone4ALL», Balcãs Ocidentais, e nas Cimeiras da UE com o Brasil, Rússia, China, Índia.

Recorreu com pouca frequência a «estratégias de força», os únicos casos em que Portugal, eventualmente, recorreu a esta foram no âmbito da CIG para a aprovação do Tratado de Lisboa, e na organização da segunda Cimeira UE-África, em 2007. Em 2000, podemos dizer, mas sem ser de forma clara, que recorreu a este tipo de estratégias, na organização da primeira Cimeira UE-África e da Estratégia de Lisboa.

Utilizou «estratégias competitivas», como seja na Cimeira UE-África e UE-Índia, Estratégia de Lisboa, método aberto de coordenação (em 2000), e as Cimeiras UE-África, UE-Brasil, UE-Mediterrâneo, Estratégia de Lisboa (em 2007).

Também recorreu a «estratégias de compromisso», em 1992, nas negociações para a ratificação do TUE. Em 2000, nas negociações da CIG, nas matérias do emprego, da reforma económica e coesão social, Acordo UE-ACP, *Agenda 2000*. Em 2007, no âmbito das negociações da CIG e na UEM (Zona Euro), Estratégia de Lisboa, alargamento do Espaço Schengen a novos Estados-membros, através do «SISone4ALL».

Por fim, usou a estratégia de «resolução de problemas», em 2000, no âmbito da Cimeira UE-África, na situação austríaca, no alargamento, na adesão da Grécia à Zona Euro, no desbloqueamento do diferendo entre Espanha e o Reino Unido sobre Gibraltar, e na questão da Rússia/Chechénia. Em 2007, a qual Portugal recorreu no âmbito da organização da Cimeira UE-África, alargamento do Espaço Schengen a novos Estados-membros, através do «SISone4ALL».

De acordo com a corrente racionalista, Portugal não adotou unicamente uma ou outra estratégia, dependendo apenas do que se esperava dela, mas adaptou a sua estratégia de negociação para a situação particular em causa. A escolha das estratégias de negociação pela Presidência foi fruto de uma combinação estratégica, definida com base em preocupações de reputação, obtenção de resultados, regras de decisão e procedimentos legislativos, como se verificou durante as três Presidências portuguesas.

Para a abordagem sociológica, as Presidências seguem uma estratégia em que procuram reputação externa, nesse sentido procuram acomodar os seus interesses com os europeus, cumprindo e incorporando a norma da imparcialidade durante os seis meses da Presidência. A Presidência prossegue uma estratégia competitiva e de acomodação, dado que procura ganhos relativos, uma vez que os temas não o justificam ou então não tem capacidade para pretender ter ganhos absolutos. Onde se empenhou e procurou estes ganhos absolutos foi nas negociações da CIG que veio a resultar no Tratado de Lisboa e na organização da primeira e segunda Cimeira UE-África.

Podemos afirmar que ambas as abordagens se complementam na explicação das Presidências portuguesas do Conselho. O cumprimento da norma, as preocupações da reputação, são elementos essenciais da abordagem sociológica. Todavia, estes preceitos têm outros objetivos exógenos e a longo prazo, como defendem os racionalistas. As instituições no exercício da Presidência também foram importantes, como salientam os institucionalistas.

O diálogo teórico entre as diferentes abordagens, bem como a sua complementaridade, facultam-nos uma maior compreensão e explicação das Presidências portuguesas, mais do que cada uma das teorias individualmente.

A complementaridade é superior em termos teóricos e de verificação empírica, mais do que o mero debate binário das perspetivas. Ambas as correntes são-nos úteis na compreensão e explicação das três Presidências portuguesas. Até porque alguns elementos são explicáveis e compreensíveis por uma corrente e não pela outra. Sendo que a complementaridade entre ambas, não é apenas vantajosa, mas fundamental.

e. Acerca dos resultados, marcas e (in)sucessos das Presidências

A primeira Presidência ficou marcada pelas questões do II Pacote Delors, do Mercado Interno, do alargamento e do *Urugui Round*. Os *dossiers* que teve de lidar de cariz mais político foram o processo de ratificação do Tratado de Maastricht e a questão dos Balcãs Ocidentais. Porém, não era prioridade ou objetivo de Portugal deixar marcas no processo de integração europeia.

Na componente externa, a única área da ação externa que surge como «prioritária» é a das relações com o Sul, embora no Programa sejam elencadas outras, mas sem a relevância que tiveram as matérias de cariz económico. Mereceu também destaque as relações com o Mediterrâneo através de uma «Política Mediterrânica Renovada». Por fim, uma prioridade da Presidência foi o acordo de terceira geração com o Brasil, partindo de uma iniciativa portuguesa, que se veio a concretizar. Portugal procurou desta forma «puxar» a ação externa da Comunidade para o Mediterrâneo, Atlântico (Sul) e África.

Mas mais do que os temas tratados com interesse nacional ou as áreas regionais que mereceram mais atenção, a grande marca desta Presidência foi a forma e o sucesso como conseguiu organizar, gerir e conduzir os trabalhos da Presidência, dado ser a primeira e ser um pequeno Estado que ainda recentemente tinha aderido à Comunidade Europeia.

As grandes referências da segunda Presidência foram as matérias relativas ao emprego, reforma económica e coesão social (Estratégia de Lisboa); a reforma institucional através da CIG; alargamento; a PESC, nomeadamente nas matérias de segurança e defesa, a primeira Cimeira UE-África, a parceria entre ambos decorrentes da cimeira no Cairo, e a primeira Cimeira UE-Índia, o método aberto de coordenação.

No âmbito da terceira Presidência os pontos mais marcantes foram em primeiro lugar o Tratado de Lisboa; em segundo a Cimeira UE-África, seguida da primeira Cimeira UE-Brasil; posteriormente surge o alargamento do Espaço Schengen («SISone4ALL»), sendo esta das poucas matérias, que pertencem ao ELSJ, que surgem entre as temáticas de natureza político-institucional e de ação externa da UE.

Noutro patamar de interesse surgem outras áreas como sejam as Cimeiras com a Ucrânia, Rússia, ASEAN, China e Índia, as ministeriais Euromed e o Kosovo. Só após estas é que surgiram as matérias ligadas ao ELSJ e as matérias económicas, em geral enquadradas no cômputo da Estratégia de Lisboa.

Verificamos assim, que dentro dos principais aspetos considerados, aqueles que mereceram maior destaque foram em primeiro lugar os de natureza política, enquadrados no «Futuro da União» e posteriormente as questões de ação externa da União. O ponto o «Futuro da Europa» congrega temas transversais e altamente politizados, o que distingue também a terceira Presidência das anteriores, pelo grau de politização dos assuntos prioritários.

Ficou demonstrando ao longo das Presidências, quer pelos Programas quer pelas intervenções dos responsáveis políticos nacionais que Portugal é um país «naturalmente vocacionado» para construir «pontes» especialmente com África e com o Brasil, além de ser também uma forma de consecução simultânea dos interesses nacionais.

Não é alheio a essa circunstância, o facto de Portugal inserir repetidamente nos Programas das Presidências, mesmo com enfoques diferentes por vezes, algumas áreas regionais, como sejam, África e Brasil, além da Índia, da China, da Rússia e do Mediterrâneo.

Logo na primeira Presidência portuguesa, Portugal desenvolveu esforços para a conclusão dos primeiros acordos com o Brasil; na segunda Presidência realiza a primeira Cimeira com África e com a Índia. Na terceira, realiza Cimeiras com todos os BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China), África, ASEAN e Ucrânia, e as conferências Euro-mediterrânicas. Embora tenham sido as Cimeiras com África e o Brasil, as que Portugal considerou mais importantes e como algumas das principais prioridades da Presidência no que respeita à ação externa da União. Estas iniciativas permitiram afirmar a «vocação universal» de Portugal.

A Presidência de 1992 serviu para o país elevar o seu perfil europeu, ganhar estatuto de membro credível e ser visto como «bom» europeu. Nas Presidências de 2000 e 2007, sobretudo nesta última, a Presidência serviu para elevar e confirmar o perfil do país ao estatuto de europeu com capacidade de liderança e parceiro credível; bem como para influenciar, estruturar e definir

a agenda política da União, nas áreas que tinha interesse: questões económicas e sociais (através da Estratégia de Lisboa), nas questões de política externa (na organização de Cimeiras, sobretudo com África e Brasil), nas questões político-institucionais, através da negociação nas CIG para a aprovação dos Tratados.

Em 2000 e 2007, as Presidências portuguesas iniciaram novas práticas. Em 2000, Portugal passou a partilhar a representação e a coordenação na vertente externa com o então novo Alto-Representante para a PESC e a Comissária para as Relações Externas. Também no campo externo, iniciou a prática das reuniões ministeriais trilaterais (UE-Rússia-EUA). Passou a organizar a agenda dos Conselhos Europeus, até então a cargo da Comissão, que ficou conhecido como «método de Lisboa». Implementou um novo método de trabalho, designado de método aberto de coordenação. O programa foi definido em conjunto por uma *Troika*. Em 2007, a Presidência portuguesa iniciou uma prática ao nível dos Programas do «Trio», constituído por três Estados-membros com características diferentes.

Com efeito, a credibilidade alcançada pela Presidência foi fruto de uma organização, coordenação e gestão das atividades diárias do Conselho, pela influência/estruturação/definição da agenda política europeia, pela salvaguarda dos interesses nacionais, pela liderança e contributos para o processo de integração europeia. Nomeadamente, em 2000, e com maior ênfase em 2007.

As Presidências portuguesas não tiveram casos de insucesso ou de dificuldades de grande relevância, com a exceção de não ter conseguido concluir as negociações do *Uruguay Round* e encerrar o *dossier* do Pacote Delors II, prioridades centrais da primeira Presidência portuguesa. Em 2000, o caso austríaco foi um problema que surgiu no final da Presidência, mas acabou por ser gerido.

Em 2000 e 2007, podemos afirmar que teve sucesso na maior parte das suas prioridades programadas e nos *dossiers* em que se viu envolvido. Em alguns *dossiers* não se obteve um resultado concreto, logo desprovidos de (grande) sucesso, como foi no caso da Saúde e Segurança Alimentar e da Justiça e Assuntos Internos (2000) e das alterações climáticas e da Política Marítima (2007). Até porque eram prioridades herdadas da agenda europeia e das Presidências anteriores.

As principais marcas políticas da Presidência em 1992 foram a boa organização das atividades diárias do Conselho, conseguida na primeira vez que exerceu o cargo, e o prestígio e estatuto que obteve de «bom» europeu. Em 2000, as principais marcas que o exercício da Presidência conferiu foram a Estratégia de Lisboa, a primeira Cimeira UE-África e UE-Índia, o

método aberto de coordenação, Acordo de Parceria UE-ACP. Em 2007, foram o sucesso alcançado na organização da segunda Cimeira UE-África e da primeira Cimeira UE-Brasil, primeiro Acordo de Parceria Especial da UE com um país ACP (Cabo Verde), o «SISone4ALL» e as suas implicações no ELSJ, e o Tratado de Lisboa (a sua principal marca).

Em 1992, a Presidência no campo externo e regional o que teve mais realce, fruto do empenho de Portugal, foram os acordos CEE-Brasil e CEE-Mercosul. As relações da Comunidade com o Sul eram uma preocupação de Portugal. Porém, a área externa das Comunidades estava preenchida com o *dossier* da Europa de Leste e as negociações do *Uruguay Round*. Embora nesta Presidência houvesse algumas preocupações ténues com a África Austral e o Magrebe. No campo económico, o Pacote Delors II e o Mercado Interno. Em termos institucionais, foram as negociações relativas à ratificação do TUE. Esta Presidência não deixou marcas no processo de integração europeia³¹³.

Por sua vez, em 2000, a segunda Presidência ficou marcada no plano externo pela organização da primeira Cimeira UE-África e UE-Índia, do vasto conjunto de Cimeiras que organizou da UE com os EUA, Canadá, Rússia, ASEAN, dos progressos nas questões de segurança e defesa, nomeadamente na implementação das suas estruturas provisórias da PESD, na implementação da Estratégia Comum com a Rússia, Ucrânia e o Mediterrâneo, introdução institucional das reuniões ministeriais trilaterais (UE-Rússia-EUA), Acordo Parceria UE-ACP. No plano institucional pela reforma das instituições, sobretudo através CIG, mas acima de tudo pelo lançamento do método aberto de coordenação, e pelo iniciar de novas práticas ao nível do Conselho/Conselho Europeu. No campo económico e social, *Agenda 2000* e a Estratégia de Lisboa, sendo esta a grande medida emblemática.

A terceira Presidência ficou marcada no plano externo pela organização da segunda Cimeira UE-África, da primeira Cimeira UE-Brasil, da Cimeira UE com a Índia, Rússia, China, Ucrânia, Mediterrâneo, do Acordo de Parceria Estratégia da UE com Cabo Verde. No campo do ELSJ, pela criação do sistema «SISone4ALL». No campo económico, através da agenda de modernização da economia e das sociedades europeias, e da renovação da Estratégia de Lisboa. No plano institucional pela CIG que aprovou o Tratado de Lisboa.

A Presidência portuguesa de 2007 caracterizou-se por ser aquela que mais *dossiers* de cariz político e de ação externa da UE teve de lidar. Houve assim uma politização dos temas abordados pela Presidência. Em sentido contrário, a Presidência portuguesa de 1992, foi aquela

³¹³ Foi também assinado o Tratado do Porto que criou o Espaço Económico Europeu. Mas este não teve grande destaque.

em que teve menos temas de natureza política durante o seu exercício. A globalidade dos assuntos tratados eram de ordem económica e social. Em 2000, verificamos que houve um equilíbrio entre os temas de natureza económica e política.

A combinação do peso dos mecanismos diplomáticos e políticos dos Estados-membros são aproveitadas para desenvolver tarefas para uma «boa» Presidência. Portugal congregou o facto de ter uma política externa com ligações a África, Brasil e o Mediterrâneo, bem como uma «máquina» diplomática política integrada nos mecanismos europeu e habituada a lidar com estas regiões/países, para desenvolver de forma eficiente o cargo, e assim ter uma «boa» Presidência, em 2000 e 2007. Em 1992, teve uma «boa» Presidência, mas por diferentes motivos.

Outro dos elementos pelo qual as Presidências são classificadas de «boas» ou «más», é pela intensidade dos Conselhos Europeus. De acordo com este preceito Portugal teve uma «boa» Presidência, em 2000 e 2007, dado que teve Conselhos Europeus intensos e com impacto na agenda europeia e no processo de integração europeia. Sendo que foi nestes, que por exemplo, foi aprovada a Estratégia de Lisboa e o Tratado de Lisboa.

De acordo com os critérios de avaliação das Presidências de Kirchner (1992) podemos considerar, as Presidências portuguesas, como «boas» Presidências. Sendo de acordo com estes critérios a Presidência de 2007, aquela que cumpriu o maior número de requisitos, seguida da de 2000.

Segundo o mesmo autor, podemos considerar a Presidência como eficiente e que obteve sucesso, na medida em que foi capaz de fazer um conjunto de sacrifícios, desenvolveu uma liderança efetiva e marcante, estabeleceu uma cooperação com a Comissão e o Parlamento, ingredientes estes fundamentais para o sucesso, que se verificaram especialmente em 2000 e 2007.

Também de acordo com os critérios de Schout (1998) podemos afirmar que estamos perante Presidências exercidas de forma «profissional», eficiente, e com sucesso alcançado, embora com diferenças em cada exercício presidencial.

A exigência da liderança pode exigir capacidades à Presidência para desenvolver visões estratégicas a longo prazo sobre o processo de integração europeia (Schout, 1998). Portugal em 2000 e 2007, contribuiu de forma proeminente para o desenvolvimento do processo de integração europeia, no plano institucional, externo, no âmbito do ELSJ e no plano interno e económico.

Podemos dizer que Portugal obteve sucesso nas três Presidências, uma vez que atendendo às circunstâncias específicas do país, aos resultados políticos alcançados satisfizeram as preferências nacionais dentro de uma cultura para o consenso, na linguagem de Bunse (2009, p. 72). Embora, de acordo com este autor, a primeira Presidência portuguesa, não tenha seguido todos os passos apresentados pelo autor³¹⁴. Mas esta é em parte atípica, dado que os seus objetivos centrais eram cumprir as responsabilidades atribuídas pelo cargo.

Porém, para que haja sucesso teve de haver uma preparação adequada, elemento-chave para que o mesmo se verifique segundo Bunse (2009, p. 67), a qual Portugal sempre procurou fazer. Por outro lado, o ambiente de liderança e o grau de influência da Presidência foi idêntico durante as três vezes que o país ocupou o cargo.

Outro dos elementos importantes para o sucesso foi o recurso ao apoio ao Secretariado do Conselho, a qual podemos dizer que as Presidências tiveram um elevado grau de influência, na classificação de Bunse (2009, pp. 69-70). Nessa medida, o país preparou bem as suas prioridades, legitimadas ao nível da UE, assegurou eficientes coordenações domésticas, e teve capacidade para explorar as vantagens informacionais através do uso extensivo do Secretariado do Conselho.

Consideramos que a melhor forma de avaliar o sucesso é quando estas conseguem desenvolver de forma eficiente todas as suas funções, exercidas de acordo com uma (im)parcialidade razoável, consciente e estruturada. Mas o que distingue de forma evidente as Presidências de sucesso são três elementos: defesa/salvaguarda dos interesses nacionais; aproveitamento da oportunidade da Presidência para liderar a UE, e contributo para o desenvolvimento do processo de integração europeia. Condições que Portugal cumpriu em 2000, mas especialmente em 2007. Esta última foi a única Presidência em que se verificaram todas estas condições.

Tanto a teoria intergovernamental, como a do institucionalismo, servem para explicar como Portugal durante a Presidência moldou determinadas políticas, para obter sucesso nos resultados que pretendia alcançar, como constatamos anteriormente.

De acordo com a terminologia de Elgström (2003b, pp. 7-8), podemos verificar que as Presidências portuguesas tiveram uma «boa» performance administrativa. Mas também, deram ênfase e tiveram um papel político ativo para tentar influenciar, estruturar e definir a agenda da UE, em 2000 e 2007.

³¹⁴ Ver: (Anexo A).

f. Acerca dos ganhos obtidos para Portugal e para a UE

Um facto que nos foi possível confirmar é que os pequenos Estados necessitam de estruturas como a Presidência para poderem liderar o processo de integração europeia ou alguns dos seus *dossiers*/políticas. Por seu turno, os grandes Estados não estão dependentes dessas instâncias comunitárias, dado que tem recursos em maior dimensão e por inerência capacidade para liderar ou influenciar as políticas em consonância com o seu interesse nacional.

Verificamos que existiu e foi exigido ao país, em função do exercício das Presidências um longo e cuidadoso processo de preparação e de coordenação interna entre Ministérios e Direções-gerais, antes e durante o decorrer da Presidência. Esta exigência contribuiu para integrar os funcionários e políticos nacionais nos mecanismos europeus e melhorar a sua performance nestas matérias.

Confirmamos na presente tese que os pequenos Estados-membros, nomeadamente Portugal, conseguiu ao longo das suas Presidências ser alegadamente neutral (em graus diferentes) na medida em que havia necessidade de a cumprir, atendendo ao prestígio que o cumprimento da mesma acarreta; defender alguns dos seus interesses nacionais; definir, formar, mas acima de tudo estruturar a agenda europeia, colocando ênfase em alguns assuntos que considerou importantes e estruturais; liderar alguns processos e *dossiers*; e contribuir para o processo de integração europeia, em algumas áreas.

Verificamos, no campo teórico e empírico, que quando falamos de liderança, enquanto qualidades e condições, esta remete-nos para a norma da eficiência e não da neutralidade. Destarte, a norma da eficiência prevalece, perante a da neutralidade nos casos em que estes procuram liderar. Contudo, para que seja possível haver liderança, os atores, por regra, tendem a respeitar a norma de neutralidade, para não serem associados ao incumprimento da mesma, e com efeito, vejam a sua imagem externa descredibilizada.

A liderança é quanto a nós uma das funções políticas (não escritas/informais) transversais e de resultado das Presidências. Os Estados para a atingirem, procuram definir/formar/estruturar a agenda europeia, de forma a obter um resultado concreto, nomeadamente liderar algumas políticas/temas, como ocorreu com Portugal.

O sucesso de uma Presidência depende também da sua capacidade de liderança em alguns *dossiers*/políticas. Demonstramos ao longo da tese que Portugal encarou a liderança como uma função e objetivo a atingir, nas Presidências de 2000 e 2007, tendo igualmente sucesso nas mesmas e nas áreas que se propôs ou que foi obrigado a liderar.

As prioridades das Presidência foram definidas tendo em conta os interesses do país, o contexto europeu e nacional, e os temas que estavam na agenda, procurando dentro destes, aqueles que Portugal melhor conseguia influenciar, de acordo com o interesse nacional.

Da primeira para a terceira Presidência verificamos que houve uma politização das prioridades, ou seja, uma evolução de temas de natureza económica para assuntos de cariz político. Por outro lado, constatamos que houve um alargamento gradual do espectro dos interesses de Portugal nas matérias europeias, a qual conduziu à externalização das suas prioridades. Estas começaram por ser de ordem interna, passando de forma cumulativa para assuntos de política interna da UE, evoluindo para matérias de natureza política e de ação externa da União.

As matérias económicas e sociais fizeram parte das preocupações e da agenda das três Presidências portuguesas. Na primeira Presidência, Portugal tenta obter o máximo proveito dos temas que já constavam na agenda e eram as suas prioridades. Na segunda, estruturou a agenda europeia para obter vantagens internas, dando também um contributo importante para o desenvolvimento da União nesta matéria. Na terceira, apesar destas matérias terem menos realce do que nas anteriores, continuou a dar prioridade a estas matérias por questões de política interna nacional e europeia.

No campo do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, na primeira Presidência estes temas não constam das prioridades e praticamente não são tratados na agenda europeia, dado que esta área foi implementada com o TUE. Em 2000, surgem na agenda europeia e de forma tímida nas prioridades da Presidência portuguesa, ganhando apenas realce e importância nas prioridades da terceira Presidência. Em 2007, a agenda europeia impõem estes temas à Presidência portuguesa, a qual esta aproveitou para contribuir para o avanço do progresso de integração europeia, dar continuidade a estes temas e credibilizar-se.

Por áreas temáticas onde houve mais alterações foi nas matérias de política externa. Nesta verificamos que houve uma externalização das prioridades, começando por ser ténues nesta matéria em 1992, surgindo ligadas a uma vertente económica, com exceção das áreas regionais da Europa Central e de Leste e do Mediterrâneo. Na primeira Presidência, as áreas regionais que Portugal trata situam-se na proximidade geográfica da Comunidade Europeia. Nesta área as iniciativas da Presidência são reduzidas.

Em 2000, mantêm o enfoque no Mediterrâneo, a Europa de Central e de Leste, surge na agenda da Presidência em função da adesão de alguns Estados à União. Alarga o espectro de regiões que passam a fazer parte da agenda externa da Presidência da União, com destaque para

as relações com África e a Índia. Em 2007, mantém os temas anteriores, dá mais enfoque a África, introduz o Brasil e um conjunto de Cimeiras com os seus Parceiros Estratégicos (BRIC), África e a Ucrânia.

Em termos políticos e institucionais, embora a questão do alargamento e a necessidade de aprovação de um Tratado europeu ou a sua discussão numa CIG tenha feito parte da agenda das três Presidências, aquela em que teve maior destaque e importância, e a qual Portugal se viu na situação de ter de aprovar um Tratado, ocorreu na terceira Presidência.

Portugal com os três exercícios presidenciais conseguiu objetivos diferenciados. Na primeira Presidência, demonstrou ser um membro integrado nos processos comunitários e com capacidade de organização/coordenação das atividades da Presidência. Esta marcou igualmente o início de um ciclo da atitude de Portugal na construção europeia e da europeização da sua política externa.

Em 2000, consolidou os processos e a sua posição perante as matérias europeias, nas áreas políticas e externas, contribuindo para o desenvolvimento do processo de integração europeia, nomeadamente nas matérias económicas e de ação externa da UE.

Por fim, em 2007, consolidou a sua posição nas matérias europeias e contribuiu de forma decisiva para o desenvolvimento do processo de integração europeia, especialmente no campo político e externo da União, liderando em simultâneo um conjunto de *dossiers* e temas europeus, a qual permitiu a afirmação de Portugal na UE e aumentou a sua visibilidade e prestígio internacional.

Portugal procurou em todas as Presidências respeitar a norma neutralidade. No entanto, entendia a mesma como uma norma relativa e não absoluta. Desta forma, procurou fazer dos seus interesses nacionais, interesses europeus, sendo esta igualmente uma forma de defender os seus interesses, ou seja, integrá-los no interesse comum europeu.

Associado à forma eficiente como cumpriu as suas funções, à liderança de algumas matérias por Portugal no âmbito das Presidências, ao seu sucesso obtido, ao alegado respeito pela norma da neutralidade, as Presidências significaram também uma plataforma e uma oportunidade para defender/prosseguir o interesse nacional.

As Presidências portuguesas representaram um contributo importante para a política externa nacional e para o processo de integração europeia, nomeadamente nas áreas económicas, sociais e do emprego; e da vertente externa, sobretudo através das relações com África,

Mediterrâneo e América Latina/Brasil, sem esquecer as pontes que foi possível criar/ampliar com diversos países/regiões.

Apresentamos assim a nossa teoria explicativa do fenómeno das Presidências portuguesas, através de uma teoria fundamentada de explicação dos três exercícios presidenciais, em 1992, 2000 e 2007. De acordo com esta, para além do que expusemos supra, para as compreender e explicar é necessário utilizar diferentes elementos da abordagem racionalista e sociológica, sem negligenciar alguns contributos de outras correntes, como o institucionalismo. Contudo, aquela que melhor explica o desempenho das três Presidências portuguesas é a abordagem racionalista.

As Presidências foram importantes para Portugal, na medida em que permitiram que fosse reconhecido como um membro credível, integrar-se nos mecanismos comunitários e obter o estatuto de «bom» europeu em 1992. Em 2000, permitiu-lhe colocar/estruturar a agenda europeia em temas com especial interesse a nível doméstico, como seja as questões económicas, sociais e do emprego, plasmado na Estratégia de Lisboa; bem como dar destaque a áreas regionais de interesse para a política externa nacional, como seja África. Em 2007, cumulativamente aos exercícios presidenciais anteriores, Portugal conseguiu demonstrar as suas capacidades de organização, negociação e liderança do processo europeu, nas áreas políticas e de ação externa.

Consequentemente, o país ficou associado a matérias que contribuíram para o desenvolvimento do processo de integração europeia, ao sucesso no exercício das Presidências, ao respeito pela norma da neutralidade, à capacidade de organização, negociação e liderança do processo europeu, nas áreas económicas, políticas e de ação externa, criando «pontes» com diversos países/regiões com interesse para o país e para UE, tendo assim ganho visibilidade e prestígio internacional.

Em síntese, a nossa tese é que a liderança e a defesa do interesse nacional são (as duas) funções políticas da Presidência, às quais Portugal deu maior importância. O país evoluiu de um perfil de pendor administrativo para tendencialmente político; tendo alargado o espectro dos seus interesses o que condiziu a uma politização e externalização das prioridades das Presidências. Desta forma, concluímos que as Presidências portuguesas contribuíram para projetar e reforçar algumas áreas da política externa nacional, para o progresso do processo de integração europeia em determinadas matérias, permitindo cumulativamente credibilizar e prestigiar Portugal.

Bibliografia

ACHEN, C.H. (2006). “Institutional Realism and Bargaining Models”, in THOMSON, Robert, STOKMAN, Frans. N., ACHEN, C. H. and KÖNIG, Thomas (eds). *The European Union Decides*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 86–123.

ADLER, Emanuel (1997). “Seizing the Middle Ground: Constructivism”, *World Politics, European Journal of International Relations*, N.º 3, pp. 319-363.

ADLER, Emanuel (2002). «Constructivism and International Relations», in CARLSNAES, Walter, RISSE, Thomas and SIMMONS, Beth (eds). *Handbook of International Relation*, Sage, London, pp. 95-118.

ÁGH, Attila (2008). *Reform (the) of European governance by the team presidencies: EU challenges in the early 21st century*. EU-CONSENT.

ALEXANDROVA, Petya and TIMMERMANS, Arco (2013). “National interest versus the common good: The Presidency in European Council agenda setting”, *European Journal of Political Research*, N.º 52, pp. 316-338.

ALLERKAMP, Doreen K. (2003). “The Taming of the Shrewish. The Presidency ate the Heart of Informal Council Dynamics”, *Exchanging Ideas on Europe: Rethinking the European Union UACES Annual Convention*, Edinburg, 1-3 september.

ALLERKAMP, Doreen K. (2007). “The Presidency Effect: the EU’s Built-in Integration Drive”, *Exploratory Conference and Ph. D. Workshop*, Copenhagen, april 27-28.

ALLERKAMP, Doreen K. (2010). “Who Sets the Agenda? How The European Council and the Team Presidencies are Undermining the Commission’s Prerogative”, ECPRS EU – Porto, Portugal, june 24-26.

ALMEIDA, Políbio Valente de, (1990). *Do Poder do Pequeno Estado. Enquadramento Geopolítico da Hierarquia das potências*, ISCSP, Lisboa.

AMADO, Luís (2007). “Estratégias, perspectivas e Expectativas”, *Europa Novas Fronteiras*, N.º 21, janeiro/junho, pp. 25-30.

AMADO, Luís e ANTUNES, Manuel Lobo Antunes (2007). “Nota Introdutória”, in MNE (2007), *Balanço da Presidência Portuguesa do Conselho*, MNE, Lisboa, p. 9.

ANDERSON, Peter J. (1998). “The British Presidency of 1998”, *Journal of Common Market Studies*, N.º 37, september, pp. 63-64.

ANTUNES, Manuel Lobo (2008). “Presidência em Balanço”, *Relações Internacionais*, N.º 17, março, pp. 5-10.

ARON, Raymond (1983). *Paz e Guerra entre as Nações*, 2.ª ed., Universidade de Brasília, Brasil.

ARREGUI, Javier and THOMSON, Robert (2009). “States’ bargaining success in the European Union”, *Journal of European Public Policy*, N.º 16 (5), august, pp. 655–676.

ASPINWALL, Mark D. and SCHNEIDER Gerald (2000). “Same menu, separate tables: The institutionalist turn in political science and the study of European integration”, *European Journal of Political Research*, 38 (1), pp. 1- 36.

AYRAL, M. (1975). “La Présidence du Conseil”, *Revue du Marché Commun*, N.º 184, pp. 163-166.

BAILIE, Sasha (1996). “The Seat of the European Institutions: An Example of Small State Influence in European Decision-making”. *The European Policy Process Occasional Paper*, N.º 11, Florence, European University Institute.

BARBÉ, Esther (2003). “The Spanish Presidency: Catalysing a New Axis in the EU?”, *Journal of Common Market Studies*, Volume 41, pp. 45-48.

BARROSO, José Manuel Durão (2007). “Presidência portuguesa: uma oportunidade histórica”, *Europa Novas Fronteiras*, N.º 21, janeiro/junho, pp. 21-24.

BASSOMPIERRE, G. De (1988). *Changing the Guard in Brussels: An Insider's View of the EC Presidency*, Praeger Publishers, New York.

BATTISTELLA, Dario (2002). “L’intérêt National. Une Notion, Trois Discours”, in CHARILLON, Frédéric, CHARILLON, Frédéric (dir.). *Politique Etrangère: Nouveaux Regards*, Sciences Po, Paris, pp. 139-166.

BEACH, Derek (2004). “The Unseen Hand in Treaty Reform Negotiations: The Role and Influence of the Council Secretariat”, *Journal of European Public Policy*, N.º 11(3), pp. 408-439.

BEACH, Derek (2005). *The Dynamics of European Integration*, Palgrave/Macmillan, London.

BEACH, Derek (2007). “The strength of the rotating Presidency is that it keeps the Presidency weak”, paper presented to the Conference *(Re)Assessing the value of the European Union Council Presidency*, Oxford University, october 10-11.

BENGTSSON, Rikard (2003). "The Council and external representation", in ELGSTRÖM, Ole (2003a) (ed.), *European Union Council Presidencies: A Comparative Perspective*, Routledge, London, pp. 55-70.

BENGTSSON, R., ELGSTRÖM, O., and TALLBERG, J. (2004). "Silencer or Amplifier? The European Union Presidency and the Nordic Countries", *Scandinavian Political Studies*, N.º 27(3), pp. 311-334.

BESSA, António Marques (2001). *O Olhar de Leviathan*, ISCSP, Lisboa.

BEUGE, Charles R. Van (1993). "Strategies and Perspectives of the Dutch Presidency", in KIRCHNER, Emil J. and TSAGKARI, Anastassia. (1993). *The EC Council Presidency: the Dutch and Luxembourg Presidencies*, UACES, London, pp. 23-29.

BIANCHI, Georgio (2004). "Neutralidade", in BOBBIO, Norberto, MATTEUCI, Nicola e GIANFRANCO, Pasquino. *Dicionário de Ciência Política*, Vol. 2, Dinalivro, Brasília, pp. 821-828.

BJURULF, B. (2001). "How did Sweden Manage the European Union". *ZEI Discussion Paper C 96*, Bonn: Zentrum für Europäische Integrationsforschung.

BJURULF, B. (2003). "The Swedish Presidency of 2001. A reflection of Swedish identity", in ELGSTRÖM, Ole (2003a), *European Union Council Presidencies: A Comparative Perspective*, Routledge, London, pp. 139-154.

BJURULF's, Bo, ELGSTRÖM, Ole, TALLBERG, Jonas, JONHANSSON, Jonas, (1999). "The Council Presidencies of the Nordic EU Members: A Comparative Study". Disponível em: <http://www.svet.lu.se/Projekt/Presidency/Presidency-application.pdf>. Consultado em: [23/04/2013].

BLAVOUKOS, Spyros, BOURANTONIS, Dimitris, and PAGOULATOS, George (2007). "The President for the European Union: A New Actor in Twon?", *Journal of Common Market Studies*, N.º 2, pp. 231-252;

BONVICINI, Gianni (1998). "De la coopération politique européenne à la PESC", in DURAND, Marie-Françoise et VASCONCELOS, Álvaro de. *La PESC. Ouvrir l'Europe au monde*, Sciences Po, Paris, pp. 135-151.

BONVICINI, Gianni and REGELSBERGER, Elfriede (1987). "The decision-making process in the EC's European Council", *The International Spectator*, XXII, N.º 3, july/september, pp. 152-175.

BOTELHO, Maria João da Silveira (2007). “Exercício da Presidência Portuguesa – Os trabalhos pioneiros do Trio”, *Europa Novas Fronteiras*, N.º 21, janeiro/junho, pp. 39-46.

BRAILLARD, Philippe et DJALILI, Mohammed-Reza (1998). *Les Relations Internationales*, PUF, Paris.

BRETHERTON, C. and VOGLER, J. (1999). *The European Union as a Global Actor*, Routledge, London and New York.

BROWN, Chris, and AINLEY, Kirsten (2009). *Understanding International Relations*, Palgrave Macmillan, London.

BRUNSSON, Erik (2009). “The Emperor's New Clothes - A Study of the Leadership of the European Union”, Lund University – Department of Political Science, Sweden. Disponível em: <http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=1361620&fileId=1361624>. Consultada em [25/01/2014].

BULMER, S. (1994). “The new governance of the European Union: A new institutional approach”, *Journal of Public Policy*, N.º 13, pp. 351-380.

BULMER, S. and WESSELS, W. (1987). *The European Council, Decision-making in European Politics*, Macmillan Press, Basingstoke.

BUNSE, Simone (2000). *The Presidency of the Council of Ministers as a Policy Entrepreneur?*, MPhil Thesis, Oxford University, Oxford.

BUNSE, Simone (2004). “The 2003 Greek Council Presidency”, *Mediterranean Politics*, Vol. 9, No. 2, pp. 248-257.

BUNSE, Simone (2009). *Small States and EU Governance: Leadership Through the Council Presidency*, Palgrave Macmillan, Oxford.

CALDAS, Júlio Castro (2000). “Política Europeia Comum de Segurança e Defesa”, *Estratégia*, Vol. II, IPCE\AICP\ISCP, Lisboa, pp. 11-20.

BUNSE, Simone, MAGNETTE, Paul and NICOLAÏDIS, Kalypso (2005). “Is The Commission the Smaller States best friend?”, Swedish Institute for Policy Studies, Report N.º 9, november.

CALDERÓN, Teresa Elola et ABEELE, Eric Van den (2010). “La présidence belge de l’Union européenne: organisation et priorités”, *Courrier hebdomadaire*, CRISP, N.º 2072.

- CARNEVALE, P.J. and ARAD, S. (1996). "Bias and impartiality in international mediation", in BERCOVITCH, J. (ed.), *Resolving International Conflicts. The Theory and Practice of Mediation*, Boulder, Lynne Rienner, London, pp. 39-53.
- CARVALHO, João Pedro da Silveira (2000). "Prioridades e resultados da Presidência do Conselho da UE", *Europa Novas Fronteiras*, n.º 7, junho, pp. 14-23.
- CHECKEL, Jeffrey (1999). "Social construction and integration", *Journal of European Public Policy*, N.º 6 (4), pp. 545-560.
- CHECKEL, J. (2003). "«Going Native» in Europe? Theorizing Social Interaction In European Institutions", *Comparative Political Studies*, 36 (1-2), pp. 209-231.
- CHECKEL, J. (2005). "International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework", *International Organization*, N.º 59, pp. 801-826.
- CHECKEL, J. (2007). "Constructivism and EU Politics", in JØRGENSEN, Knud Erik, POLLACK, Mark A., and ROSAMOND, Ben (ed.). *Handbook of European Union Politics*, Sage Publications, London, pp. 57-76.
- CHONG, Alan, (2007). "The foreign policy potential of small State soft power", *Information Strategies*. Disponível em: <http://archive.sgir.eu/uploads/Chong-ALAN%20CHONG%202007%20The%20Foreign%20Policy%20Potential%20of%20Small%20State%20Soft%20Power.pdf>. Consultado em: [19/01/10].
- CHRISTIANSEN, Thomas (2006). "The Council of Ministers", in RICHARDSON, Jeremy (ed.) *European Union – Power and Policy-making*, Routledge, London, pp. 147-170.
- CHRISTANSEN, Thomas, JORGENSEN, Knud Erik and WIENER, Antje (1999). "The Social Construction of Europe", *Journal of European Public Policy*, N. 6 (4), pp. 528-544.
- CLOSA, Carlos and HEYWOOD, Paul M. (2004). *Spain and The European Union*, Palgrave Macmillan, New York.
- COMMUNAUTES EUROPEENNES (1983). "Déclaration solennelle sur l'Union européenne", *Bulletin des Communautés européennes*, Stuttgart, 19 juin, N.º 6, pp. 26-33. Disponível em : <http://www.ena.lu>. Consultado em [13-07-2013].
- CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA (UE) (2006). *Programa para 18 Meses das Presidências Alemã, Portuguesa e Eslovena*, Conselho da UE, Bruxelas.

CONSELHO DA UE (2010). “Ano de renovação”. Disponível em: <http://consilium.europa.eu/homepage/highlights/year-of-renewal?lang=pt>. Consultado em [10/04/2012].

CONSELHO DA UE (2001). *Guia do Conselho, Manual da Presidência*, Serviço de Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo.

CONSELHO EUROPEU (2002). “Declaração n.º 22 relativa ao lugar de reunião do Conselho Europeu”, *Jornal Oficial*, C 325, 24 de dezembro.

CONSELHO EUROPEU DE LISBOA (1992). *Conclusões da Presidência*, 26-27 de junho, Conselho Europeu, Bruxelas.

CONSELHO EUROPEU DE SEVILHA (2002). *Conclusões da Presidência*, 21-22 de junho, Conselho Europeu, Bruxelas.

CONSELHO EUROPEU (2009). “Decisão relativa à Presidência do Conselho” (2009/881/UE), *Jornal Oficial*, 1 de dezembro, Conselho Europeu, Bruxelas.

COSTA, Francisco Seixas da (1999). “A Europa e a Política Externa Portuguesa”, *Política Internacional*, N.º 20, outono/inverno, pp. 115-128.

COSTA, Francisco Seixas da (2000). “Intervenção do Secretário de Estado dos Assuntos Europeus”, in MNE, *Seminário Diplomático: “A Diplomacia Portuguesa: Perspectivas e Prioridades”*, Instituto Diplomático/MNE, Lisboa, pp. 205-217.

COSTA, Francisco Seixas da (2001). “Portugal e o Tratado de Nice. Notas sobre a Estratégia negocial”. *Negócios Estrangeiros*, junho, N.º 1, pp. 40-70.

COSTA, Francisco Seixas da (2002). *Diplomacia Europeia – Instituições, alargamento e o futuro da União*, Dom Quixote, Lisboa.

COSTA, Olivier, COUVIDAT, Anne and DALOZ, Jean-Pascal (2003). “The French Presidency of 2000: An Arrogant Leader?”, in ELGSTRÖM, O. (2003a). *European Union Council Presidencies: A Comparative Perspective*, Routledge, London, pp. 120-137.

COUNCIL (1997). *Council Guide. I The Presidency Handbook*, Council, Bruxelles.

COUTO, Abel Cabral (1988). *Elementos de Estratégia*, Vol. I, IAEM, Lisboa.

CRAVINHO, João Gomes (2006). *Visões do Mundo. As Relações Internacionais e o Mundo Contemporâneo*, ICS, Lisboa.

- CRISTENSEN, Jorgen G. (1985). "The Presidency of the Council of Ministers of European Communities: the case of Denmark", in O' NUALLAIN, Colm (ed) (1985). *The Presidency of the European Council of Ministers: impacts and implications for national governments*, Croom Helm, London, pp. 71-80.
- CROWLEY, Jonh (2004). "Vers L'institutionnalisation D'un Modèle Politique Européen?", in LEQUESNE, Christian, et SUREL, Yves (Dir.). *L'Intégration Européenne. Entre émergence institutionnelle et recomposition de l'État*, Science po, Paris, pp. 79-97.
- CUNHA, Alice, "Portugal no Centro da Europa: As Presidências Portuguesas do Conselho da União Europeia (1992, 2000 e 2007)", *Ler História*, N.º 64, pp. 163-177.
- DANKERT, Piet (1992). "Challenges and priorities", in PIJERS, Alfred (Eds.). *The European Community at the crossroads. Major issues and priorities for the EC Presidency*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, pp. 3-12.
- DEHOUSSE, Renaud (2004). "La Méthode Ouvert de Coordination. Quand L'instrument tien Lieu de Politique", in LASCOUMES, Pierre et GALÉS, Patrick. *Gouverner par les instruments*, Sciences Po, Paris, pp. 331-356.
- DEHOUSSE, Renaud and MENON, Anand (2009). "The French Presidency", *Journal of Common Market Studies*, Volume 47, pp. 99-111.
- DEVIN, Guillaume (2007). *Sociologie des relations internationales*, La Découverte, Paris.
- DEWOST, J-L. (1984). "La Présidence dans le Cadre Institutionnel des Communautés Européennes", *Revue du Marché Commun*, N.º 237, pp. 30-38.
- DIAS, Carlos Manuel Mendes (2005). *Geopolítica: Teorização Clássica e Ensinaamentos*, Prefácio, Lisboa.
- DIAS, Carlos Manuel Mendes (2012). "Estratégia – A Evolução do Conceito", *Estratégia*, Vol. XXI, pp. 255-279.
- DINAN, D. (1999). *Ever Closer Union: An Introduction to European Integration*, Lynne Rienner, Boulder, CO, and London.
- DUKE, Simon (1998). "Assessing the UK presidency: A Second Pillar Perspective", *Working Paper*, 98/W/04, European Institute Of Public Administration.
- DÜR, A. and MATTEO, G. (2008). "The Irish EU Presidency and the Constitutional Treaty", *Irish Political Studies*, N.º 23(1), 59-76.

EDWARDS, G. and WALLACE, H. (1977). *The Council of Ministers of the European Community and the President-in-Office*, Federal Trust, London.

EDWARDS, Geoffrey and WIESSALA, Georg, (2001). “Conscientious Resolve: The Portuguese Presidency of 2000”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, september, pp. 43-49.

ELSGSTRÖM, Ole (2002). “Dull but Successful – the Swedish Presidency”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, pp. 45-48.

ELGSTRÖM, O. (2003a). *European Union Council Presidencies: A Comparative Perspective*, Routledge, London.

ELGSTRÖM, Ole (2003b). “Introduction”, in ELGSTRÖM, Ole (2003a). *European Union Council Presidencies: A Comparative Perspective*, Routledge, London, pp. 1-17.

ELSGSTRÖM, O. (2003c). ““The honest broker”? The Council Presidency as a Mediator”, in ELGSTRÖM, O. (2003a). *European Union Council Presidencies: A Comparative Perspective*, Routledge, London, pp. 38-54.

ELGSTRÖM, O. (2006). “The Presidency: The Role(s) of the Chair in European Union Negotiations”, *The Hague Journal of Diplomacy*, N.º 2, september, pp. 171-195.

ELGSTRÖM, O. and SMITH, M. (2000). “Introduction: Negotiation and Policy-Making in the European Union – Processes, Systems and Order”, *Journal of European Public Policy*, N.º 7 (5), pp. 673-683.

ELGSTRÖM, O. and TALLBERG, Jonas (2003). “Conclusion. Rationalist and sociological perspectives on the Council Presidency”, in ELGSTRÖM, Ole (2003a). *European Union Council Presidencies: A Comparative Perspective*, Routledge, London, pp. 191-205.

ELSTER, Jon (1986). “Introduction”, in ELSTER, Jon (Ed.), *Rational choice*, New York University Press, NewYork, pp. 1-33.

ENOS-ATTALI, Sophie, JÖNSSON, Alexandra et SHEPPARD, Elizabeth, “Phénomènes de convergence dans un contexte européen: quel rôle pour l’eupéanisation?”, in PALIER, Bruno, et ENOS-ATTALI, Sophie, JÖNSSON, Alexandra et SHEPPARD, Elizabeth (2007). *L’Europe en Action: L’eupéanisation dans une perspective comparée*, L’Harmattan, Paris, pp. 313-357.

FARRELL, Henry and HERITIER Adrienne (2003). “The Invisible Transformation of Codecision: Problems of Democratic Legitimacy”. Swedish Institute for European Policy Studies, Stockholm, Report 7.

FAVRE, Pierre (2005). *Comprendre le monde pour le changer. Epistémologique du politique*, Presses de Sciences Po, Paris.

FERNANDES, José Pedro Teixeira (2004). *Teorias das Relações Internacionais – Da abordagem clássica ao debate pós-positivista*, Almedina, Coimbra.

FERNÁNDEZ, Ana Mar (2008). “The EU Council Presidency Dilemma: an Historical Institutional Interpretation”, *Les Cahiers Européens de Sciences Po*, N.º 1.

FERREIRA-PEREIRA, Laura C. (2007). “Segurança e Defesa na União Europeia: A Perspectiva Portuguesa em Análise”, *Negócios Estrangeiros*, N.º 11.1, julho, pp. 161-192.

FERREIRA-PEREIRA, Laura C. (2008a). “Portugal and the 2007 EU Presidency: A Case of Constructive Bridge-Building”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 46, pp. 61-70.

FERREIRA-PEREIRA, Laura C. (2008b). “Portugal e a Presidência da União Europeia (1992-2007)”, *Relações Internacionais*, N.º 20, pp. 131-143.

FERRERA, M., HEMERIJCK, A. and RHODES, M. (2000). *The Future of Social Europe. Recasting Work and Welfare in the New Economy – Report for the Portuguese Presidency of the European Union*, may.

FINNEMORE, Martha (1996), *National Interests in International Society*, Cornell University Press, Ithaca (N.Y.).

FINNEMORE, M. and SIKKINK, K. (1998). “International Norm Dynamics and Political Change”, *International Organization*, N.º 52 (4), pp. 887-917.

FIORINA, M. and SHEPSLE, K. (1989). “Formal Theories of Leadership: Agents, Agenda-Setters, and Entrepreneurs”, in JONES, B.D. (ed.), *Leadership and Politics: New Perspectives in Political Science*, University of Kansas Press, Lawrence, pp.17-40.

FORTIN, Marie-Fabienne (2009). *Fundamentos e etapas do processo de investigação*, Lusodidacta, Loures.

FRANCK, Christian (2009). “Conseil européen: paradoxes belges”, *La Libre Belgique*, 9 de novembre.

FRIIS, L. (1999). *An Ever Larger Union? EU Enlargement and European integration*, Danish Institute of International Affairs, Copenhagen.

FRIIS, L. (2003). “The Danish Presidency: ‘Wonderful Copenhagen’”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 41, pp. 49-51.

GALLOWAY, David (2001). *The Treaty of Nice and Beyond: Realities and Illusions of Power in the EU*. Sheffield Academic Press, Sheffield.

GAMA, Jaime (2000). “A Presidência Portuguesa da União Europeia”, *Europa – Novas Fronteiras*, N.º 7, junho, pp. 3-5.

GAMA, Jaime (2002). *Política Externa Portuguesa (1999-2002)*, Biblioteca Diplomática – Série C, MNE, Lisboa.

GAREL-JONES, T. (1993). “The UK Presidency: An Inside View”, *Journal of Common Market Studies*, N.º 2, pp. 261-267.

GARRAUD, Philippe (2004). “Agenda/Émergence”, in BOUSSAGUET, Laurie et JACQUAT, Sophie, e RAVINET, Pauline (Dir.). *Dictionnaire des Politiques Publiques*, Sciences PO.

GASPAR, Carlos (2007). “Portugal, os Pequenos Estados e a União Europeia”, *Nação e Defesa*, N.º 118, outono/inverno, pp. 107-145;

GASPAR, Carlos (2013). “Waltz, Morgenthau e Aron”, *Relações Internacionais*, N.º 39, pp. 5-13.

GIESEN, K.G. (1992). *L'Éthique des relations internationales. Les théories anglo-américaines contemporaines*, Bruylant, Bruxelles.

GOETSCHER (ed.) (1998). *Small States Inside and Outside the European Union*, Kluwer Academic Publishers, Boston.

GOMES, João Mira (2000). “A «nova PESC» expectativas, realidades e tendências”, *Europa – Novas Fronteiras*, N.º 7, junho, pp. 28-33.

GORJÃO, Paulo (2002). “O fim de um ciclo: as políticas externas da Austrália e de Portugal em relação a Timor Leste”, *Separata da Análise Social*, Vol. XXXVI, outubro, pp. 911-936.

GOVERNO (1991). *Programa do XII Governo Constitucional*, Ponto I, n.º 4 – Política Externa, (4.2) Presidência portuguesa da CEE, Presidência do Conselho de Ministros, Lisboa.

GOVERNO (2005). *Programas de Governo: do I ao XVII Governos Constitucionais*, disponível em: http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Governos/Governos_Constitucionais. [Consultado em 12/05/06].

GOVERNO (2007). *Programa da Presidência Portuguesa do Conselho: “Uma União mais forte para um mundo melhor”*, julho a dezembro, Presidência do Conselho de Ministros, Lisboa.

GRAY, Mark and STUBB, Alexander (2001). “Keynote Article: The Treaty of Nice – Negotiating a Poisoned Chalice?”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, N.º 9, setembro, pp. 06–23.

GRIECO, Joseph M. (1988), “Anarchy and Limits of Cooperation: A Realistic Critique of the Newest Liberal Intergovernmentalism”, *International Organization*, N.º 42 (3), pp. 485-508.

GRIECO, Joseph M. (1995), “The Maastricht Treaty, Economic and Monetary Union, and Neorealist Research Programme”, *Review of International Studies*, N.º 21 (1), pp. 21-40.

GUETERRES, António (2000). “Intervenção S. E. Primeiro-Ministro”, in MNE, *Seminário Diplomático: “A Diplomacia Portuguesa: Perspectivas e Prioridades”*, Instituto Diplomático/MNE, Lisboa, pp. 195-201.

GUTERRES, António (2001). “A Estratégia de Lisboa – uma nova ambição para a Europa”, *Europa Novas Fronteiras*, N.º 9/10, junho/dezembro, pp. 5-6.

HAAS, Ernst (1958). *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*, Stanford University Press, Stanford.

HAAS, Ernst (1964). *Beyond the Nation-State*, Stanford University Press, Stanford.

HAAS, Ernst (1971). “The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing”, in LINDBERG, Leon N. and SCHEINGOLD, Stuart A. (eds). *Regional Integration. Theory and Research*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.), pp. 3-42.

HAAS, Ernest (1975). *The Obsolescence of European Integration Theory*. University of California Press, Berkeley.

HAAS, Ernst B. (1990). *When Knowledge is Power: Three Models of Change in International Organizations*, University of California Press, Berkeley.

HALL, P.A. and TAYLOR, R.C.R. (1996). “Political Science and the Three New Institutionalisms”, *Political Studies*, XLIV, pp. 936-957.

HAMLET, Lawrence (2002). “Resolving Collective Action Problems and Preventing Agency Losses: How States Design the Secretariats of International Organizations”. *Paper prepared for the Workshop on World Politics*, University of Michigan, 19 april.

HAMPSON, Fen Osler with Michael Hart (1995). *Multilateral Negotiations: Lessons from Arms Control, Trade, and the Environment*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.

HASBI, Aziz (2004). *Théories des Relations Internationales*, L’Harmattan, Paris.

HAYES-RENSHAW, F. (1999). "The European Council and the Council of Ministers", in CRAM, L., DINAN, D., and NUGENT, N. (eds). *Developments in the European Union*, St Martin's Press, New York.

HAYES-RENSHAW, Fiona and WALLACE, Helen (1997). *The Council of Ministers*, New York, St. Martin's.

HAYES-RENSHAW, F. and WALLACE, H. (2006). *The Council of Ministers*, New York, Houndmills.

HENDERSON, D. (1998a). "The UK Presidency: An Insider's View". *Journal of Common Market Studies*, No. 4, pp. 563-572.

HENDERSON, D. (1998b). "The British Presidency of the EU and British European policy". *ZEI Discussion Paper C7*, Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Bonn.

HERMENEGILDO, Reinaldo Saraiva (2008). "A Política Externa Portuguesa para a Cooperação Política Europeia: A Construção da Política Externa Europeia – II", *PROELIUM – Revista da Academia Militar*, VI Série, N.º 9, pp. 61-92.

HERMENEGILDO, Reinaldo Saraiva (2010). "As Presidências Portuguesas da União Europeia (1992, 2000, 2007): Prioridades e Ação Externa", Relatório Final de Doutoramento, FCSH-UNL, Lisboa.

HERMENEGILDO, Reinaldo Saraiva (2011). "Presidências da União Europeia pós-Tratado de Lisboa: Que Reflexos no poder de influência dos Estados?". Apresentação no Congresso APCP, Lisboa, 1-3 março.

HERMENEGILDO, Reinaldo Saraiva (2012). *A Política Externa de Portugal para a PESC: O Caso de Timor-Leste*, Mare Liberum, Aveiro.

HEY, J. (2003). *Small States in World Politics. Explaining Foreign Policy Behavior*, CO: Lynne Rienner, Boulder.

HILL, Christopher (2003). *The Changing Politics of Foreign Policy*, Palgrave Macmillan, New York.

HIX, Simon (1998). "The Study of the European Union II: the "New Governance" agenda and Its Rival", *Journal of European Public Policy*, N.º 5 (1), pp. 38-65.

HIX, Simon (1999). *The Political System of the European Union*, Macmillan, London.

HIX, Simon (2005). *The Political System of the European Union*, 2nd ed., Macmillan, London.

HÖLL, O. (ed.) (1998). *The Austrian Presidency of the European Union*, Austrian Institute for International Affairs, Laxenburg.

HOPMANN, P. Terrence (1996). *The Negotiation Process and the Resolution of International Conflicts*, University of South Carolina Press, Columbia.

JALALI, Carlos (2007). “A Europa como razão ou como desculpa? A europeização das instituições políticas nacionais”, in LOBO, Marina Costa e LAINS, Pedro (Org.). *Em nome da Europa – Portugal em Mudança (1986 – 2006)*, Principia, Estoril, pp. 173-190.

JØRGENSEN, Knud Erik, and ROSAMOND, Ben (2001). “Europe: Regional Laboratory for a Global Polity?”, Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation, University of Warwick, United Kingdom, Working Paper N.º 71/01, may;

JØRGENSEN, Knud Erik, POLLACK, Mark A., and ROSAMOND, Ben (ed.) (2007). *Handbook of European Union Politics*, Sage Publications, London

JUPILLE, J., CAPORASO, J., and CHECKEL, J. T. (2003). “Integrating Institutions: Rationalism, Constructivism, and the Study of the European Union”, *Comparative Political Studies*, N.º 36 (1-2), pp. 7-40.

KAJNČ, Sabina (2009). “The Slovenian Presidency: Meeting Symbolic and Substantive Challenges”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 47, N.º 1, pp. 89-98.

KANIOK, Petr (2012). “The Influence of the EU Council Presidency on Public Opinion”, *Romania Journal of European Affairs*, N.º 3, september, pp. 19-32.

KASSIMERIS, Christos, (2009). “The foreign policy of small powers”, *International Politics*, Vol. 46, 1, pp. 84-101;

KERREMANS, Bart and DRIESKENS, Edith (2002). “The Belgian Presidencies of 2001”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, N.º 1, pp. 49-51.

KERREMANS, Bart and DRIESKENS, Edith (2003). “The Belgian Presidencies of 2001: Cautious leadership as trademark”, in ELGSTRÖM, Ole (2003a). *European Union Council Presidencies: A Comparative Perspective*, London, Routledge, pp. 156-172.

KIRCHNER, Emil J. (1992). *Decision Making in the European Community. the Council Presidency and European Integration*, Manchester University Press, Manchester.

KIRCHNER, Emil .J. and TSAGKARI, Anastassia (1993). *The EC Council Presidency: the Dutch and Luxembourg Presidencies*, UACES, London.

KOLLMAN, Ken (2003). "The Rotating Presidency of the European Council as a Search for Good Policies", *European Unions Politics*, N.º1, pp. 51-74.

KÖNIG, T., LUETGERT, B. and DANNWOLF, T. (2006). "Quantifying European Legislative Research: Using CELEX and PreLex in EU Legislative Studies", *European Union Politics*, N.º 4, pp. 553-574.

KOUKIS, Theodore (2001). *Europeanisation of Foreign Policy Making. Portugal and the Presidency of the Council of Ministers*, University of Cambridge/Centre of International Studies, Cambridge.

KRASNER, E. (1988). "Sovereignty: An Institutional Perspective", *Comparative Political Studies*, N.º 21 (1), pp. 66-94.

KRASNER, S. (1984). "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Analysis", *Comparative Politics*, N.º 16 (2), pp. 223-246.

LAFFAN, B. (2000). "The Agenda 2000 Negotiations: La Présidence Coute Cher?", *German Politics*, N.º 3, December, pp. 1-22.

LAFFAN, B. (2004). "Irish politics and European politics", in HOURIHANE, J. (ed.). *Ireland and the European Union: the first thirty years, 1973-2002*, Lilliput Press, Dublin, pp. 54-66.

LAURSEN, Finn (ed.) (2002). *The Amsterdam Treaty. National Preference Formation, Interstate Bargaining and Outcome*, Odense University, Odense.

LAURSEN, Finn (2007). "Institutions Vs. Leadership: Towards a Theory of Credible Commitments", *Dalhousie EUCE Occasional Paper*, N.º 2, Dalhousie University.

LAURSEN, Finn, and VANHOONACKER (1992). *The Intergovernmental Conference on Political Union; institutional reforms, new policies, and international identity of the European Community*, EIPA, Maastricht.

LEAL, Natália (2008). "European Conflict Prevention: is there a role for the European Union Presidency in policy-making?", Research Institute for European and American Studies, Athens, Greece, Research Paper, N.º 123, august.

LEHNE, Stefan (2001). "The Big Three in EU Foreign Policy", *Carnegie Paper*, july.

LEITÃO, Nicolau Anderson (Org.) (2007). *20 Anos de Integração Europeia (1986-2006): O Testemunho Português*, Edições Cosmos, Chamusca.

LEQUESNE, Christian (1998). “Comment penser l’Union européenne?”, in SMOUTS, Marie-Claude (Dir.). *Les Nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, Presses de Sciences Po, Paris, pp. 103-134.

LEQUESNE, Christian (2001). “The French Presidency: The Half Success of Nice”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, N.º 9, september, pp. 47-49.

LEWIS, J. (2005). “The Janus Face of Brussel: Socialization and Everyday Decision Making in the European Union”, *International Organization*, N.º 59(4), pp. 937-971.

LEWIS, J. (2006). “Where Informal Rules Rule: The Role of the Council General Secretariat and Presidency in Everyday EU Decision Making”, Paper presented at the annual meeting of the International Studies Association, Town and Country Resort and Convention Center, San Diego, California, USA, 22 march.

LINDBERG, Leon N. and SCHEINGOLD, Stuart A. (1970). *Europe’s Would-Be Polity: Patterns of Chance in the European Community*, Englewood-Cliffs, N. J, Prentice-Hall.

LOBO-FERNANDES, Luís (2006). “Da Integração à Governação Europeia: Portugal, Europeização e o Carácter Multi-Sistémico da UE”, *Nação e Defesa*, N.º 115, outono/inverno, pp. 143-165.

LOBO, Marina Costa e LAINS, Pedro (Org.) (2007). *Em nome da Europa – Portugal em Mudança (1986 – 2006)*, Principia, Estoril.

LUDLOW, P. (1993). “The UK Presidency: A view from Brussels”. *Journal of Common Market Studies*, N.º 2, pp. 246-259.

LUDLOW, Peter (ed) (1995). “Preparing for 1996 and a larger European Union: Principles and Priorities”, CEPS Special Report Nº 6, CEPS, Brussels.

LUDLOW, P. (1998). “The 1998 UK Presidency: A View from Brussels”. *Journal of Common Market Studies*, N.º 4, pp. 573-583.

LUTHER, Kurt Richard (1999). “Small and New, but Nonetheless Competent: Austria and the EU Presidency”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37, N.º 1, september, pp. 65-67.

LUTHER, K. R. and OGILVIE, I. (1998). *Austria and the European Union Presidency: Background and Perspectives*, Keele European Research Centre, Keele.

MAASS, Matthias (2009), “The elusive definition of the small state”, *International Politics*, Vol. 46, N.º 1, pp. 65-83;

- MAGNETTE, P. and NICOLAÏDIS, K. (2004). “What Lessons to Learn from Europe’s Crises? Is There Really a Crisis of European Leadership?”, *Challenge Europe, EPC*, N.º11, 19 april.
- MAGONE, José (1998). “A Integração Europeia e a Construção da Democracia Portuguesa”, in PINTO, António Costa, e TEIXEIRA, Nuno Severiano, (Org.). *Portugal e a Unificação Europeia*, N.º 18, *Revista Penélope*, Edições Cosmos, pp. 123-163.
- MAGONE, José (2004). *The Developing Place of Portugal in the European Union*, Transaction, New Brunswick.
- MAGONE, José (2006). “The Europeanization of Portugal (1986-2006). A Critical View”, *Nação e Defesa*, N.º 115, outono/inverno, pp. 9-28.
- MAGONE, José, FERNANDES, Maria, CUNHA, Alice (2012). *Portugal and the Council’s Presidencies. From Apprentice to Equal Player*, july.
- MAGONE, José M. (coord) (no prelo). “The Portuguese Presidency of the EU in 2000: A strategic turning point for socioeconomic European integration”, *The Iberian Presidencies of the European Union: Between Ambition and the Constraints of Reality, International Journal of Iberian Studies*.
- MANNERS, I. (2003). “The British Presidency of 1998: New Labour, new tone?”, in ELGSTROM, O. (2003a). *European Council Presidencies. A Comparative Perspective*, Routledge, London, pp. 87-103.
- MARCH, James G. and OLSEN, Johan P. (1984). “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”, *American Political Science Review*, N.º 78 (3), pp. 734-749.
- MARCH, J.G. and OLSEN, J.P. (1998). “The institutional dynamics of international political orders”, *International Organization*, N.º 52 (4), pp. 943-969.
- MARINOV, Nikolay (2000). “Identifying the Democratizing of Effects of EU Aid: The European Council Presidency as an Instrument”, Yale University, september 19.
- MARTINEZ SIERRA, J.M. (2002). “The Spanish Presidency – Buying More than it Can Choose”, *ZEI Discussion Paper 112*, Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Bonn.
- MARTINS, Vítor (1992). “A Vocação Universal da Comunidade Europeia”, in SECRETARIA DE ESTADO DA INTEGRAÇÃO EUROPEIA, *A Europa após Maastricht*, Secretaria de Estado da Integração Europeia: Ciclo de Colóquios, Lisboa, pp. 121-129.

MATÍM, Mangas e TEIXEIRA, Nuno Severiano (s.d.). “Valor acrescentado da presença de Portugal e Espanha para a União Europeia”, conferência internacional: 25 anos de adesão de Portugal e Espanha à Comunidade Europeia, Comissão Europeia, Bruxelas.

MAURER, Andreas, (2000). “The German Presidency of the Council: Continuity or Change in Germany’s European Policy?”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 38, N.º1, september, pp. 43-47;

MAURER, Andreas, (2008). “The German Council Presidency: Managing Conflicting Expectations”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 46, N.º1, september, pp. 51-59;

MAZZUCELLI, Colette (2008). “Leadership in the European Union: Assessing the Significance of the Trio Council Presidency”, *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series*, N.º 17, august.

MCLEOD, Alex (2002). “L’Approche Constructiviste de la Politique Étrangère”, in CHARILLON, Frédéric (dir.). *Politique Etrangère: Nouveaux Regards*, Sciences Po, Paris, pp. 65-89.

MENDES, Nuno Canas (2005). *A Multidimensionalidade da Construção Identitária em Timor-Leste*, ISCSP, Lisboa.

METCALFE, D. (1998). “Leadership in European Union Negotiations: The Presidency of the Council”, *International Negotiation*, N.º 3 (3), pp. 413-434.

MILWARD, Alan (1992). *The European Rescue of the Nation State*, Routledge, London.

MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS (MNE) (1986). *Portugal nas Comunidades Europeias*, Primeiro Ano (1986), MNE, Lisboa.

MNE (1988a). *Portugal nas Comunidades Europeias*, Segundo Ano (1987), MNE, Lisboa.

MNE (1988b). *Preparação da Primeira Presidência Portuguesa do Conselho das Comunidades Europeias*, MNE, Lisboa.

MNE (1989). *Portugal nas Comunidades Europeias*, Terceiro Ano (1988), MNE, Lisboa.

MNE (1990). *Portugal nas Comunidades Europeias*, Quarto Ano (1989), MNE, Lisboa.

MNE (1991a). *Portugal 92 – Presidência Portuguesa do Primeiro Semestre de 1992 – Rumo à União Europeia*, MNE, Lisboa.

MNE (1991b). *Portugal nas Comunidades Europeias*, Quinto Ano (1990), MNE, Lisboa.

MNE (1992). *Portugal nas Comunidades Europeias*, Sexto Ano (1991), MNE, Lisboa.

MNE (1993). *Portugal nas Comunidades Europeias*, Sétimo Ano (1992), MNE, Lisboa.

MNE (1994). *Portugal na União Europeia*, Oitavo Ano (1993), MNE, Lisboa.

MNE (1995). *Portugal na União Europeia*, Nono Ano (1994), MNE, Lisboa.

MNE (1996a). *Portugal na União Europeia*, Décimo Ano (1995), MNE, Lisboa.

MNE (1996b). *Portugal e a Conferência Intergovernamental para a Revisão do Tratado da União Europeia*, MNE, Lisboa.

MNE (1997). *Portugal na União Europeia*. Décimo Primeiro Ano (1996), MNE, Lisboa.

MNE (1998). *Portugal na União Europeia*. Décimo Segundo Ano (1997), MNE, Lisboa.

MNE(1999). *Portugal na União Europeia*. Décimo Terceiro Ano (1998), MNE, Lisboa,

MNE (2000a). *Portugal na União Europeia*, Décimo Quarto Ano (1999), MNE, Lisboa.

MNE (2000b). *Programa da Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia*, MNE, Lisboa.

MNE (2000c). *Guia para o exercício da Presidência Portuguesa*, MNE, Lisboa.

MNE (2002). *Portugal na União Europeia*. Décimo Quinto Ano (2000), MNE, Lisboa.

MNE (2003). *Portugal na União Europeia*. Décimo Sexto Ano (2001), MNE, Lisboa,

MNE (2005a). *Portugal na União Europeia*, Décimo Sétimo Ano (2002), MNE, Lisboa.

MNE (2005b). *Portugal na União Europeia*, Décimo Oitavo Ano (2003), MNE, Lisboa.

MNE (2005c). *Portugal na União Europeia*, Décimo Nono Ano (2004), MNE, Lisboa.

MNE (2007). *Balanço da Presidência Portuguesa do Conselho*, MNE, Lisboa.

MNE (2008a). *Portugal na União Europeia*, Vigésimo Ano (2005), MNE, Lisboa.

MNE (2008b). *Portugal na União Europeia*, Vigésimo Primeiro Ano (2006), MNE, Lisboa.

MNE (2009). *Portugal na União Europeia*, Vigésimo Segundo Ano (2007), MNE, Lisboa.

MORATA, Francesc, and FERNÁNDEZ, Ana-Mar (2003). “The Spanish Presidencies of 1989, 1995 and 2002. From commitment to reluctance towards European integration”, in ELGSTRÖM, O. (2003a). *European Union Council Presidencies: A Comparative Perspective*, Routledge, London, pp. 174-190.

MORAVCSIK, Andrew (1993). “Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, N.º4, december, p. 473-524.

MORAVCSIK, Andrew (1994). “Why the European Community Strengthens the State Domestic Politics and International Co-operation”, *Working Paper N.º 52*, Harvard University Center.

MORAVCSIK, Andrew (1998). *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Cornell University Press, Ithaca (N.Y.).

MORAVCSIK, A. (1999a). “A New Statecraft? Supranational Entrepreneurs and International Co-operation”. *International Organisation*, N.º 2, pp. 267-306.

MORAVCSIK, A. (1999b). “Theory and Method in the Study of International Negotiation: A Rejoinder to Oran Young”. *International Organisation*, N.º 4, pp. 811-814.

MOREIRA, Adriano (2002). *Teoria das Relações Internacionais*, Almedina, Coimbra.

MOREIRA, Adriano (2003). *Ciência Política*, Almedina, Coimbra.

MORGENTHAU, Hans J. (2003). *A Política entre as Nações: A Luta pelo Poder e pela Paz*. Editora Universidade de Brasília/Imprensa Oficial de São Paulo/IPRI, São Paulo.

MULLER, Pierre (2001). *Les Politiques Publiques*, PUF, Paris.

MULLER, Pierre (2004). “Référentiel”, in BOUSSAGUET, Laurie, JACQUAT, Sophie et RAVINET, Pauline (Dir.). *Dictionnaire des Politiques Publiques*, Sciences PO, Paris, pp. 370-376.

NAURIN, D. and WALLACE, H. (eds.) (2008). *Unveiling the Council of the European Union: Games Governments Play in Brussels*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.

NELIGAN, D. (1998). “Organising the Presidency: The Council Perspective”. *Paper presented at the Conference on the Presidency of the European Union*, Queen’s University Belfast, october 15-16.

NEUILLY, Yves Buchet de (2005). *L’Europe de la politique étrangère*, Economica, Paris.

NEVES, Carlos Costa (1997). “A Política Externa e de Segurança Comum e o Tratado de Amesterdão”, *Política Internacional*, N.º 15/16, outono/inverno, pp. 49-73.

NIEMANN, A. (2006). *Explaining Decisions in the European Union*, Cambridge University Press, Cambridge.

NIEMANN, Arne and MAK, Jeannette, (2009). “(How) do norms guide Presidency behaviour in EU negotiations?”, *Working Paper*, UCD Dublin European Institute, Dublin, 09-10, may.

- NUGENT, N. (1995). *The Government and Politics of the European Union*, Macmillan, London.
- NUNES, Isabel Ferreira (2006). “The Empowerment of the EU’s Pillar. A Retrospective View”, *Nação e Defesa*, N.º 115, outono/inverno, pp. 195-234.
- NUNES, Isabel Ferreira (2007). “Estratégias de Participação Externa dos Pequenos e Médios Estados Europeus”, *Nação e Defesa*, N.º 118, outono/inverno, pp. 21-67.
- NYE, Joseph S. (2002). *Compreender os Conflitos Internacionais – Uma Introdução à Teoria e à História*, Gradiva, Lisboa.
- NYE, Joseph S. (2009). *Liderança e Poder*, Gradiva, Lisboa.
- NYE, Joseph S. (2012). *O Futuro do Poder*, Temas e Debates, Lisboa.
- OJANEN, Hanna, and VUOHULA, Eero (2007). “The Finnish Presidency: Efficiency before Eloquence?”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 45, pp. 17-24.
- O’ NUALLAIN, Colm (ed) (1985). *The Presidency of the European Council of Ministers: impacts and implications for national governments*, Croom Helm, London.
- PAGOULATOS, George, BLAVOUKOS, Spyros, and BOURANTONIS (2005). “Continuity and Change in the post-Constitution EU Presidency: A New Actor in Town?”, *EUSA Ninth Biennial Conference*, march 31 – april 2, Austin, Texas.
- PANKE, Diana (2008). “The Influence of Small States in the EU: Structural Disadvantages and Counterstrategies”, *DEI Working Paper 08-3*, UCD Dublin European Institute, Dublin.
- PAULO, Maria Teresa e CUNHA, Alice (2013). “A Europa no discurso parlamentar português: os debates plenários entre 1985 e 2011”, *Relações Internacionais*, n.º 40, pp. 173-195.
- PETERSON, J. and BOMBERG, E. (1999). *Decision-making in the European Union*, Macmillan, London.
- PIERSON, P. (1996). “The path to European integration: A historical institutionalist analysis”, *Comparative Political Studies*, N.º 29, pp. 123-163.
- PIJPERS, A. (1992). “Between the Gulf War and a European Political Union”, in PIJPERS, A. (eds). *The European Community at the Crossroads*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, pp. 25-34.
- POLLACK, Mark (2001). “International Relations Theory and European Integration”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, N.º 2, june, pp. 221-244.

POLLACK, Mark (2007). "Rational Choice and EU Politics", in JØRGENSEN, Knud Erik, POLLACK, Mark A., and ROSAMOND, Ben (ed.). *Handbook of European Union Politics*, Sage Publications, London, pp. 31-55.

PRESIDÊNCIA DA UE (2007). "Presidência da UE". http://www.eu2007.pt/UE/vPT/Presidencia_Conselho/A_Presidencia/default_.htm. Consultado em [14/05/2012].

PRINCEN, S. (2009). *Agenda-Setting in the European Union*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.

PRINCEN, S. and RHINARD, M. (2006). "Crashing and creeping: Agenda-setting dynamics in the European Union" *Journal of European Public Policy*, N.º 13(7), pp. 1119-1132.

QUAGLIA, Lucia, HOUGH, Dan and MAYHEW, Alan (2007). "You Can't Get What You Want, But Do you Sometimes Get What you Need? The German Presidency of the EU in 2007", *Sussex European Institute, Working Paper*, N.º 97.

QUAGLIA, Lucia and MOXON-BROWNE, Edward (2006). "What Makes a Good EU Presidency? Italy and Ireland Compared", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, N.º 2, June, pp. 349-368.

RADAELLI, Claudio M. (2001). "The Domestic Impact of European Union Public Policy: Notes on Concepts, Methods, and the Challenge of Empirical Research", *Politique Européenne*, N.º 5, pp. 107-142.

RYEN, Erik (2007), *Is Small Beautiful? A Comparative Analysis of Six EU Presidencies*, Master's Thesis, Department of Comparative Politics/University of Bergen, may.

RIBEIRO, Maria Manuela Tavares, MELO, Barbosa de, e PORTO, Manuel (Org.) (2003). *Portugal e a Construção Europeia*, Almedina, Coimbra.

RISSE, Tomas (2000). "Let's Argue! Communicative Action World Politics", *International Organization*, N.º 54 (1), pp. 1-40.

RISSE, Tomas (2004), "Social Constructivism and European Integration", in WIENER, Anthe and DIEZ, Thomas (eds.). *European Integration Theory*, Oxford University Press, Oxford, pp. 165-166.

RISSE, T. and SIKKINK, K. (1999). "The Socialization of International Human Rights Norms into Domestic Practices: Introduction", in RISSE, T., SIKKINK, K. and ROPP S. (eds.). *The Power of Human Rights*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 1-38.

ROBINSON, Steven (no prelo). “Painting the CFSP in National Colours: Portuguese Strategies to Shape the EU’s External Relations”, in MAGONE, José M. (no prelo), *The Iberian Presidencies of the European Union: Between Ambition and the Constraints of Reality*, *International Journal of Iberian Studies*.

RODRIGUES, Glória Nunes (2005). *L’attitude politique portugaise: Au centre ou à la périphérie du processus d’intégration européenne?*, IEE - Université Libre de Bruxelles, Bruxelles.

RODRIGUES, Maria João (2000). “A Estratégia de Lisboa – das Políticas Europeias às Políticas Nacionais”, *Europa – Novas Fronteiras*, N.º 7, junho, pp. 42-45.

RODRIGUES, Maria João (2001). “Renewing the European Strategy for economic and social development”, *Europa – Novas Fronteiras*, N.º 9/10, junho/dezembro, pp. 13-18.

RODRIGUES, Maria João (2013). “Roteiro Europa”, in VÁRIOS, *Roteiros do Futuro – Conferência Internacional: Portugal na Balança da Europa e do Mundo*, Presidência da República, Lisboa, pp. 135-140.

ROSAMOND, Ben (2000). *Theories of European Integration*, Palgrave, New York.

SANDE, Paulo de Almeida (2000). “União Europeia: deriva intergovernamental”, *Europa – Novas Fronteiras*, N.º 7, junho, pp. 46-52.

SANDE, Paulo de Almeida (2008). *60 Anos de Europa. Os Grandes Textos da Construção Europeia*, Parlamento Europeu (Gabinete em Portugal), Lisboa.

SAURUGGER, Sabine (2010). *Théories et concepts de l’intégration européenne*, Sciences Po, Paris.

SCAHLK, Jelmer, TORENVLIED, René, WEESIE, Jeroen, and STOKMAN, Frans (2007). “The Power of the Presidency in EU Council Decision-making”, *European Union’s Politics*, Vol. 8, N.º 2, pp. 229-250.

SCHMIDT, Vivien A. (2008). “Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourses”, *Annual Review of Political Science*, N.º 11, pp. 303-326.

SCHMITTER, Philippe (1969). “Three Neofunctional Hypotheses about European Integration”, *International Organization*, N.º 23 (1), pp. 161-166.

SCHMITTER, Philippe (1971). “A Revised Theory of European Integration”, in LINDBERG, Leon N. and SCHEINGOLD, Stuart A. (eds), *Regional Integration. Theory and Research*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.), pp. 232-265.

SCHMITTER, Philippe (1992). “Neo-neofunctionalism”, in WIENER, Antje and DIEZ, Thomas (eds). *European Integration Theory*, Oxford University Press, Oxford, pp. 45-74.

SCHMUCK, Otto (1993). “The Setting of The Luxemburg and Dutch Presidencies”, in KIRCHNER, Emil J. and TSAGKARI, Anastassia. *The EC Council Presidency: the Dutch and Luxembourg Presidencies*, UACES, London, pp. 7-13.

SCHOUT, Adriaan (1998). “The Presidency as Juggler. Managing Conflicting Expectations”, *Eipascope* 2, Maastricht: European Institute of Public Administration. Disponível em: http://aei.pitt.edu/785/1/scop98_2_1.pdf . Consultado em [22/07/2013].

SCHOUT, A., and VANHOONACKER, M. (2003a). “Towards a Contingency Theory of the Presidency: Revisiting Nice”, *Paper prepared for EUSA Conference*, Nashville, march.

SCHOUT, A., and VANHOONACKER, M. (2006). “Evaluating the Presidency of the Council of the EU: Revisiting Nice”, *Journal of Common Market Studies*, N.º 44 (5), pp. 1051–1077.

SCHOUT, Adriaan and VANHOONACKER, Sophie (2003b). “The Rotating Presidency of the Council of the EU: Obstinate or Obsolete?”, *From the Convention to the IGC: Mapping Cross-National Views towards an EU-30*”, Maastricht.

SCHOUTHEETE, Philippe de (1988). “The Presidency and the Management of Political Cooperation, in European Political Cooperation in the 1980s: A Common Foreign Policy for Western Europe?”, in PIJPERS, Alfred, REGELSBERGER, Elfriede, and WESSELS, Wolfgang (eds.). *European Political Cooperation in the 1980s: A Common Foreign Policy for Western Europe?*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, pp. 71-84.

SCHOUTHEETE, P. de (2006). “The European Council”, in PETERSON, J. and SHACKLETON, M. (eds.). *The Institutions of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, pp. 43-67.

SCHOUTHEETE, Philippe de, and WALLACE, Helen (2002). “The European Council”. *Notre Europe, Research and European Issues No. 19, September 2002* Disponível em: <http://www.notre-europe.eu/media/Etud19-en.pdf>. Consultado em [25/07/2013].

SCHWOK, René (2005). *Théories de l'intégration européenne*, Montchrestien, Paris.

SEEGER, Sarah (2007). “Rotation in the Council – Bringing Citizens Closer to the EU?”, *CAP – Policy Analysis*, Bertelsmam Group for Policy Research, N.º 6, october.

SEQUEIRA, Jorge Manuel Dias (2014). *Geopolítica dos Transportes no Espaço Ibérico*, Letras Itinerantes, Lisboa.

SILVA, Aníbal Cavaco (2007). “Mensagem de Abertura”, *Europa Novas Fronteiras*, N.º 21, janeiro/junho, pp. 5-8

SILVA, Aníbal Cavaco, (2012), Discurso do Presidente da República na 38ª Sessão Comemorativa do 25 de Abril, Assembleia da República, 25 de abril de 2012. Disponível em: <http://www.presidencia.pt/?idc=22&idi=64170&action=7>. Consultado em: 27-04-2012.

SHANNON, V.P. (2000). “Norms Are What States Make of Them: The Political Psychology of Norm Violation”, *International Studies Quarterly*, N.º 44 (2), pp. 293-316.

SHEPSLE, K. (1989). “Studying institutions: Some lessons from the rational choice approach”, *Journal of Theoretical Politics*, N.º1, pp. 131-147.

SHERRINGTON, Philippa (1998). “The Presidency in Context”. *Paper presented at the conference: The Presidency of the European Union*, Dublin, 15-16, october.

SHERRINGTON, Philippa (2000). *The Council of Ministers. Political Authority in the European Union*, Pinter, London.

SMITH, Anthony D. (1997). *A Identidade Nacional*, Gradiva, Lisboa.

SNIDAL, Duncan (2002). “Rational Choice and International Relations”, in CARLSNAES, Walter, SIMMONS, Beth and RISSE, Thomas. *Handbook of International Relations*, Sages, London, pp. 73-94.

SÓCRATES, José (2007). “Uma União mais forte para um mundo melhor”, *Europa Novas Fronteiras*, N.º 21, janeiro/junho, pp. 9-18.

SOLANA, Javier, (2001). “Prefácio”, in CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, *Guia do Conselho, Manual da Presidência*, Serviço de Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo.

STENELO, L.-G. (1972). *Mediation in International Negotiations*, Studentlitteratur, Lund.

STUBB, Alexander (2000). “The Finnish Presidency”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 38, N.º 1, september, pp. 49-53.

SVENSSON, A.-C. (1998). “Negotiating IGCs—the Role of the Presidency”, Paper presented at the Third Pan-European International Relations Conference and Joint Meeting with the International Studies Association, Vienna, september, 16-19.

SVENSSON, A.-C. (2000). *In the Service of the European Union. The Role of the Presidency in Negotiating the Amsterdam Treaty 1995–1997*, Ph.D. dissertation, Uppsala.

SWISA, Maya (2013). “Future Stability in The European Union: Realism, Constructivism, and Institutionalism”, *Claremont-UC Undergraduate Research Conference on the Union European*, Vol. 2011, Article 11, pp. 125-134. Disponível em: <http://scholarship.claremont.edu/urceu/Vol2011/Art2011/iss1/11>. Consultado em [14-01-2014].

TALLBERG, Jonas (2001). *Responsabilité sans Pouvoir? The Agenda-Shaping Powers of the EU Council Presidency*. Disponível em: <http://www.svet.lu.se/projekt/presidency/agendashaping.pdf>. Consultado em [05-04-2012].

TALLBERG, J. (2002a). “The Power of the Chair in International Bargaining”. *Paper presented at the 2002 ISA Annual Convention*, New Orleans, 24-27 march.

TALLBERG, J. (2002b). “Delegation to Supranational Institutions: Why, How, and with What Consequences?”, *West European Politics*, N.º 1, pp. 23-46.

TALLBERG, Jonas (2003a). “The agenda-shaping powers of the EU Council Presidency”, *Journal of European Public Policy*, N.º 10(1), february, pp. 1-19.

TALLBERG, Jonas (2003b), “The agenda-shaping powers of the Council Presidency”, in ELGSTROM, O. (2003a). *European Union Council Presidencies: A Comparative Perspective*, Routledge, London, pp. 19-37.

TALLBERG, Jonas (2004). “The Power of the Presidency: Brokerage, Efficiency and Distribution in EU Negotiations”, *Journal of Common Market Studies*, N.º 5, pp. 999-1022.

TALLBERG, Jonas (2006). *Leadership and Negotiation in the European Union*, Cambridge University Press, Cambridge.

TALLBERG, Jonas, (2009). “The Institutional Foundations of European Union Negotiations”, UCD Dublin European Institute, *Working Paper*, 09-02, may.

TALLBERG, Jonas (2010). “The Power of the Chair: Formal Leadership in International Cooperation”, *International Studies Quarterly*, N.º 54, pp. 241-265.

TEIXEIRA, Nuno Severiano (1998). “A União Europeia como Actor Internacional: A Política Externa da União Europeia”, *Nação e Defesa*, N.º 85, pp. 119-135.

TEIXEIRA, Nuno Severiano (1999). “História, Teoria das Relações Internacionais e História das Relações Internacionais: Uma Reflexão Epistemológica”, *Cultura: revista de história e teoria das ideias*, Vol. XI, pp. 71-82.

TEIXEIRA, Nuno Severiano (2004). “A Europeização da Política Externa Portuguesa”, in CASTRO, Zília Osório de (Coord.). *Diplomatas e Diplomacia – Retratos, Cerimónias e Práticas*, Livros Horizonte, Lisboa, pp. 143-153.

TEIXEIRA, Nuno Severiano (2005). “Entre a África e a Europa: A Política Externa Portuguesa 1890-2000”, in PINTO, António Costa (Coord.), *Portugal Contemporâneo*, Lisboa, Dom Quixote, pp. 87-116.

TEIXEIRA, Nuno Severiano (2012). “Introduction: Portugal and European Integration, 1974-2010”, in TEIXEIRA, Nuno Severiano and PINTO, António Costa, (Ed.). *The Europeanization of Portuguese Democracy*, Columbia University Press, Columbia, pp. 7-26.

TEIXEIRA, Nuno Severiano (2014). “Portugal and European Integration (1974-2010)”, in FERREIRA-PEREIRA, Laura C (ed.). *Portugal in the European Union. Assessing Twenty-Five Years of Integration Experience*, Routledge, London, pp. 30-41.

TEIXEIRA, Nuno Severiano and HERMENEGILDO, Reinaldo Saraiva (no prelo). “The Presidencies of the European Union and Foreign Policy”, *The Iberian Presidencies of the European Union: Between Ambition and the Constraints of Reality*, *International Journal of Iberian Studies*.

TEIXEIRA, Nuno Severiano, RODRIGUES, Cervaens José e NUNES, Isabel Ferreira (Coord.) (2000). *O Interesse Nacional e a Globalização*, Edições Cosmos/IDN, Lisboa.

TELÓ, Mario (2001). “La gouvernance européenne dans le context de Stratégie de Lisbonne: la méthode ouverte de coordination”, *Europa Novas Fronteiras*, N.º 9/10, junho/dezembro, pp. 89-96.

THELEN, K. (2003). “How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis”, in MAHONEY, J. & RUESCHEMEYER, D. (eds.). *Comparative historical analysis in the social sciences*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 208-240.

THOMSON, Robert (2008). “The Council Presidency In The European Union: Responsibility With Power”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 46, N.º 3, pp. 593-617.

THOMSON, R., STOKMAN, F.N., ACHEN, C.H. and KÖNIG, T. (eds) (2006). *The European Union Decides*, Cambridge University Press, Cambridge.

THORHALLSON, B., (2000). *The Role of Small States in the EU*, Ashgate, Aldrshot.

THORHALLSSON, B. (2006). “The Size of States in the European Union: Theoretical and Conceptual Perspectives”. *European Integration*, N.º 28(1), pp. 7-31.

TIILIKAINEN, Teija (2000). “Finland Guided the EU into the New Millennium”. *Northern Dimensions 2000*, Finnish Institute of International Affairs, Helsinki.

TIILIKAINEN, Teija (2003). “The Finnish Presidency of 1999: Pragmatism and the Promotion of Finland’s Position in Europe”, in ELGSTRÖM, O. (2003a). *European Union Council Presidencies: A Comparative Perspective*, Routledge, London, pp. 104-119.

TONRA, Ben, (2002). “Les Petits Pays ont aussi un Politique Étrangère?”, in CHARILLON, Frédéric (dir.). *Politique Etrangère: Nouveaux Regards*, Sciences Po, Paris, pp. 331-359.

TROY JOHNSTON, M. (1994). *The European Council: Gatekeeper of the European Community*, Westview, Boulder.

UNDERDAL, A. (1994). “Leadership Theory: Rediscovering the Arts of Management”, in ZARTMAN, I.W. (ed.). *International Multilateral Negotiation*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, pp. 178-197.

UNIÃO EUROPEIA (2007). “A crise da cadeira vazia (1965)”. Disponível em: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_introduction_pt.htm. Consultado em [24-06-2014].

UNIÃO EUROPEIA (2011). “Para a definição de princípios comuns de flexigurança”. Disponível em: http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/community_employment_policies/c10159_pt.htm. Consultado em [25-07-2014].

VAN KEULEN, M. (2004). *The Netherlands 2004 EU Council Presidency: Dutch EU Policy-Making in the Spotlights*, Swedish Institute for European Policy Studies, Stockholm.

VARIOS (1975). “Le Conseil européen, origine, rôle et perspectives”, *Annuaire français de droit international*, vol. 21, pp. 889-902. Disponível em : http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/afdi_0066-3085_1975_num_21_1_2364. Consultado em: [8-3-2012].

VASCONECLOS, Álvaro (1996). “A Europeização da Política Externa Portuguesa”, in Vários, *Portugal e a Europa – 50 Anos de Integração*, Centro de Informação Jacques Delors, Lisboa, 1996, pp. 73-95.

VASCONECLOS, Álvaro (1999). “Europeização da Política de Defesa”, *Estratégia – Revista de Estudos Internacionais*, N.º 14, 2.º Semestre, pp. 7-19.

VASCONECLOS, Álvaro (2005). “A redescoberta do Mundo”, *O Mundo em Português – Revista de Assuntos Internacionais*, N.º 60, Dezembro, pp. 4-5.

VERBEKE and VAN de VOORDE (1994). “The Presidency of the EU, Some Reflections on Current Practice and Recent Evolutions”, *Studia Diplomatica*, N.º 3, pp. 29-40.

VITORINO, António (2007). “O espaço de liberdade, segurança e justiça na Presidência Portuguesa”, *Europa Novas Fronteiras*, N.º 21, janeiro/junho, pp. 57-60

VOSS, H. and BAILLEUL, E. (2002). “The Belgian Presidency and the Post-Nice Process after Laeken”. *ZEI Discussion Paper C102*, Disponível em: http://aei.pitt.edu/182/01/dp_c102_voss-baillieul.pdf. Consultado em: [04/08/2013].

WALKER R.B.K. (1993). *Inside/Outside: International Relations as Political Theory*, Cambridge University Press, Cambridge.

WALLACE, H. (1984). “Role and Evolution of the Presidency”, in HOSCHEIT, J-M. (ed). *The Impact of European Affairs on National Administrations – the Case of the Presidency*, European Institute of Public Administration, Maastricht, pp. 5-13.

WALLACE, H. (1985a). “EC Membership and the Presidency; A Comparative Perspective”, in O’NUALLAIN, C. (ed.), *The Presidency of the European Council of Ministers: Impacts and Implications for National Governments*, Croom Helm, London, pp. 261-278.

WALLACE, H. (1985b). “The Presidency of the Council of Ministers of the European Community: Tasks and evolution”, in O’NUALLAIN, C. (ed.). *The Presidency of the European Council of Ministers: Impacts and Implications for National Governments*, Croom Helm, London, pp. 1-21.

WALLACE, H. (1986). “The British presidency of the European Community’s Council of Ministers: the opportunity to persuade”, *International Affairs*, N.º 62 (4), pp. 83-99.

WALLACE, Helen (1993). “A Critical Assessment of the Styles, Strategies and Achievements of the two Presidencies”, in KIRCHNER, Emil .J. and TSAGKARI, Anastassia. *The EC Council Presidency: the Dutch and Luxembourg Presidencies*, UACES, London, pp. 45-51.

WALLACE, H. (2002). “The Council: an Institutional Chameleon”, *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, Vol. 15, N.º 3, july, pp. 325-344.

WALLACE, Helen and EDWARDS, Geoffrey (1976). “European Community: the evolving role of the Presidency of the Council”, *International Affairs*, october, pp. 535-550.

WALLACE, Helen and WALLACE, William (2000). *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford.

WALLACE, William (1982). "Europe as a Confederation: the Community and the Nation State", *Journal of Common Market Studies*, pp. 57-68.

WALTZ, Kenneth (2002). *Teoria das Relações Internacionais*, Gradiva, Lisboa.

WARNTJEN, Andreas (2007). "Steering the Union. The Impact of the EU Presidency on Legislative Activity in the Council", *Journal of Common Market Studies*, N.º 45 (5), pp. 1135-1157.

WARNTJEN, Andreas (2008). "The Council Presidency. Power Broker or Burden? An Empirical Analysis", *European Union Politics*, N.º 9 (3), pp. 315-338.

WARNTJEN, Andreas (2009). "Mode(l)s of Decision-Making in the Council of the European Union", Paper being prepared for the 11th Biennial Conference European Union Studies Association, Los Angeles, april.

WEBER, Max, CROZIER, Michel et FRIEDBERG, Erhard (1981). *L'Acteur et le système*, Seuil, Paris.

WEILER, Anne Victorine (1999). *Luxembourg in the European Union: The smallest member state in the council of ministers*, Durham theses, Durham University. Disponível em: <http://etheses.dur.ac.uk/4279/>. Consultada em: [17-03-2014]

WEHR, P. and LEDERACH, J.P. (1996). "Mediating conflict in Central America", in BERCOVITCH, J. (ed.). *Resolving International Conflicts. The Theory and Practice of Mediation*, Lynne Rienner, Boulder, CO, and London, pp. 55-74.

WENDT, Alexander (1999). *Social Theory of International Relations*, Cambridge University Press, Cambridge.

WESSELS, Wolfgang, (1992). "A mission as broker, guardian, and ambassador for a historic opportunity", in PIJPERS, Alfred (Eds.), *The European Community at the crossroads. Major issues and priorities for the EC Presidency*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, pp. 13-23.

WESSELS, W. and TRAGUTH, T. (2010). "Der Hauptamtliche Präsident des Europäischen Rates: Herr oder Diener im Haus Europa?", *Integration*, N.º 33(4), pp. 297-311.

WESTLAKE, M. (1995). *The Council of the European Union*, Cartermill, London.

WESTLAKE, M. (1999). *The Council of the European Union*, Cartermill, London.

WESTLAKE, M., and GALLOWAY, D. (2004). *The Council of the European Union*. John Harper, London.

WEYLAND, Joseph (1993). "Strategies and Perspectives of the Luxemburg Presidency", in KIRCHNER, Emil J. and TSAGKARI, Anastassia. *The EC Council Presidency: the Dutch and Luxembourg Presidencies*, UACES, London, pp. 15-21.

WHITMAN, R. and THOMAS, G. (2005). "Two Cheers for the UK's EU Presidency". *RIIA Briefing Paper, December*, Chatham House, London.

WIENER, Antje (2006). "Constructivism and Sociological Institutionalism", in CINI, Michelle and BOURNE, Angela K. (eds). *Palgrave Advances In European Union Studies*, Macmillan, Basingstoke, pp. 35-55.

WIENER, Antje (2007). "Contested Meaning of Norms: A Research Framework", *Comparative European Politics*, N.º 5 (1), pp. 1-17.

WURZEL, R. (1995). "The Role of the EU Presidency in the Environmental Field; Britain and Germany Compared", Research Paper 2/95, Centre for European Union Studies: University of Hull, Hull.

WURZEL, R. (1996a). "The role of the EU Presidency in the environmental field: Does it make a difference which member state runs the Presidency?", *Journal of European Public Policy*, N.º 3 (2), pp. 272-291.

WURZEL, R. (1996b). "What Role Can the Presidency Play in Co-ordinating European Union Environmental Policy Making? An Anglo-German Comparison", *European Environmental Law Review*, Vol. 14, No. 3, march, pp. 74-79.

WURZEL, R. (2000). "Flying into Unexpected Turbulence: The German EU Presidency in the Environmental Field". *German Politics*, Vol. 9, N.º 3, pp. 23-44.

WURZEL, R. (2001). "The EU Presidency and the Integration Principle: An Anglo-German Comparison", *European Environmental Law Review*, Vol. 19, N.º 1, january, pp. 5-15.

WURZEL, R. (2004). *The EU Presidency: 'Honest Broker' or Driving Seat*, Anglo-German Foundation, London.

WURZEL, R. (2005). "The Role Of European Union Presidency. An Anglo-German Comparison", Research Paper 1, Centre For European Union Studies: University of Hull, Hull.

YOUNG, R. O. (1967). *The Intermediaries. Third Parties in International Crises*, Princeton University Press, Princeton, NJ.

YOUNG, R. O. (1972). “Intermediaries: Additional Thoughts on Third Parties”. *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 16, N.º 1, pp. 51-65.

YOUNG, R.O. (1999). “Comment on Andrew Moravcsik, A New Statecraft? Supranational Entrepreneurs and International Co-operation”, *International Organisation*, Vol. 52, N.º 4, pp. 805-809.

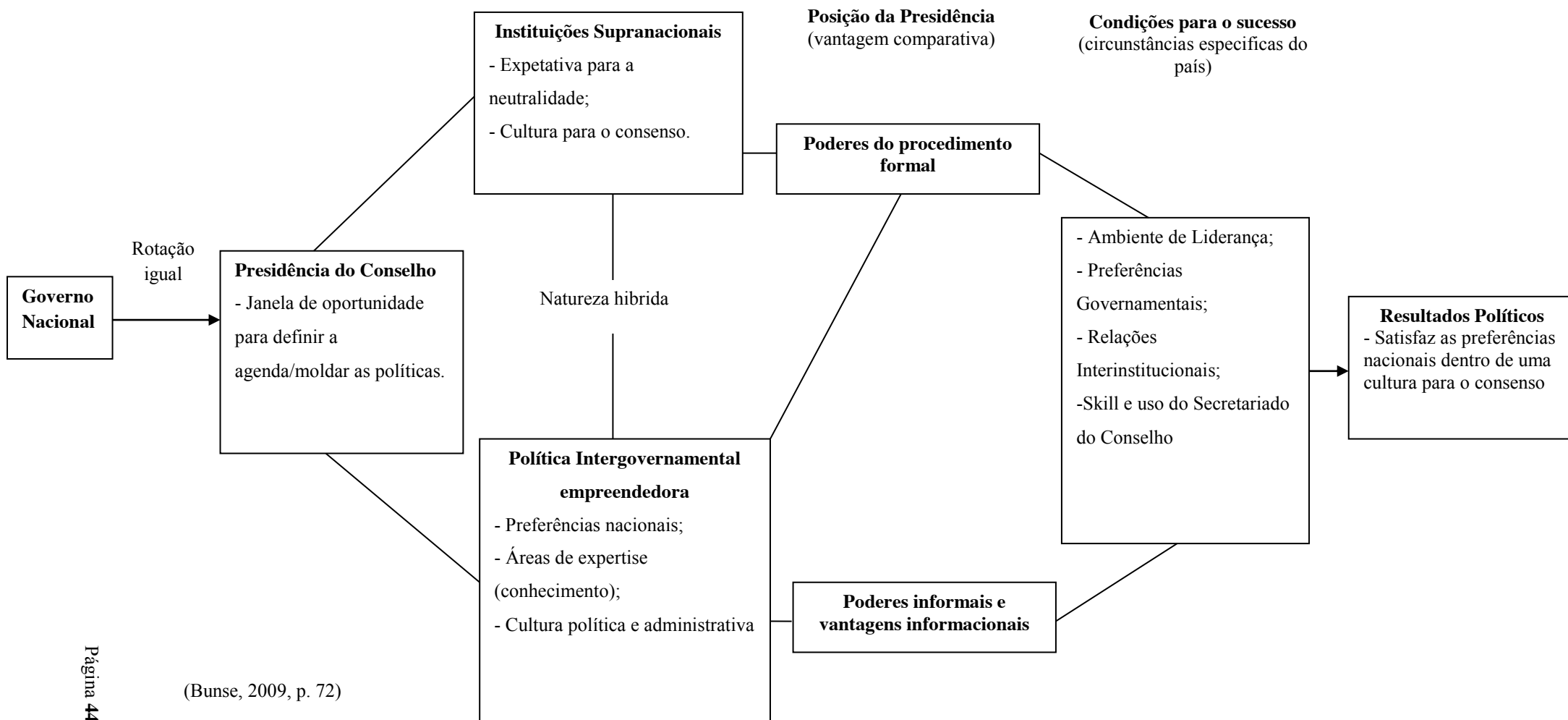
ZARTMAN, I.W. (ed.) (1994). *International Multilateral Negotiation*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco.

ZORINHO, Carlos (2007). “Inovação – Uma prioridade para um novo ciclo da Agenda de Lisboa em Portugal e na União Europeia”, *Europa Novas Fronteiras*, N.º 21, janeiro/junho, pp. 51-56.

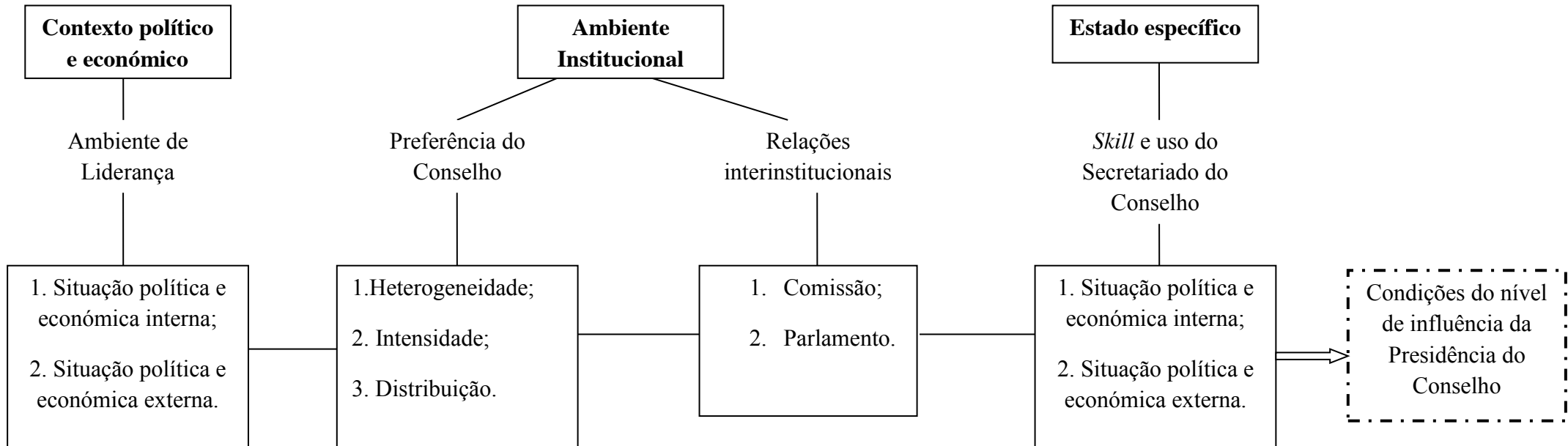
ANEXOS

ANEXO A

A Presidência como Política Empreendedora: Natureza, Poder de *Agenda-Setting*, e condições para o sucesso



Condições para o sucesso da Presidência: recursos e constrangimentos da estrutura



ANEXO B

Prioridades das Presidências Portuguesas e Medidas «Bandeira»

Presidência 1992	Medidas bandeiras	Presidência 2000	Medidas bandeiras	Presidência 2007	Medidas «Bandeira»
		Alargamento		Futuro da Europa: Alargamento	
		Reforma das Instituições	CIG Método aberto de coordenação	Futuro da Europa: Tratado Constitucional	Tratado de Lisboa
Mercado Interno Pacote Delors II (fundos) Coesão social e económica		Emprego, reforma económica e coesão social	Estratégia de Lisboa	Estratégia de Lisboa: crescimento económico e emprego; conclusão do mercado interno; conhecimento/investigação e desenvolvimento, inovação, coesão social	
Conferência das Nações Unidas para o Ambiente e o Desenvolvimento do Rio Uruguai Round programas de solidariedade com a Europa de Leste e com a antiga União Soviética Acordo de terceira geração com o Brasil Apoio à África Austral (Angola sobretudo) Primeira reunião CEE-Mercosul (ministerial)		PESC Cimeira UE-Índia Cimeira (UE/África; UE/Rússia; UE/Índia; UE/EUA; UE/Canadá) Estratégia Comum (Ucrânia, Mediterrâneo, Rússia) Nova Agenda Transatlântica Acordo de Parceria UE/ACP	Cimeira UE/África Cimeira UE/Índia	Cimeira UE/África Cimeira UE/Brasil Cimeira UE/China Cimeira UE/Rússia Cimeira UE/Índia Cimeira UE/Mediterrâneo Cimeira UE/Ucrânia Cimeira UE/ASEAN	Cimeira UE/África Cimeira UE/Brasil
		Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça	Desbloqueio do diferendo entre Espanha e Reino Unido (Gibraltar) Proposta de criação de uma Academia Europeia de Polícia	Justiça e Assuntos Internos: migrações, incluindo inserção dos migrantes legais; segurança dos cidadãos e cooperação policial e judicial	«SISone4ALL»
		Saúde Pública e Segurança Alimentar	<i>White Paper</i>		
				Desenvolvimento Sustentável: ambiente, energia e política marítima	
PAC					

ANEXO C

Quadro de funções e tarefas da Presidência

Organização	Negociação ‘Broker’	Liderança	Defesa dos interesses nacionais
Planeamento dos encontros/reuniões	Sondar os outros Estados-membros	Colocar as discussões da atualidade numa perspetiva de longo prazo nas mudanças da UE	Orientação no curto prazo para ganhos e valores nacionais
Organizar os espaços	Criação de bom ambiente	Definir o debate em direções particulares	Influenciar as agendas através da inclusão ou remoção de tópicos
Resumos das agendas	Criação de entendimentos para outros problemas	Convencer as delegações a desistir dos seus interesses a curto prazo	
Preparação e circulação de documentos	Identificação de <i>mainstreams</i>		
	Formulação de compromissos		
	Estimular a flexibilidade		
	Servir os processos de grupo		

(Schout and Vanhoonacker, 2003a, p. 9)

ANEXO D

Capacidade de Liderança em quatro situações de integração

	UE	NAFTA	AFTA	APEC
Liderança Supranacional	Comissão (Tribunal de Justiça das Comunidades) Parlamento Europeu	Não há	Não há	Não há
Liderança Nacional Institucionalizada	Presidência (Conselho Europeu)	Não há	Não há	Não há
Liderança Nacional	Eixo Franco-Alemão (ocasionalmente)	EUA (no início)	Limitada (Indonésia é fraca, Singapura pequena)	Limitada (ocasionalmente esforços dos EUA; Japão é tímido, China tem um papel incerto)

(Laursen, 2007, p. 19)

ANEXO E

Cimeiras da Presidência Portuguesa em 2007

Data	Cimeira	Local
07.04	UE-Brasil	Lisboa, Portugal
09.14	UE-Ucrânia	Ucrânia
10.26	UE-Russia	Mafra, Portugal
11.22	UE-ASEAN	Singapura
11.28	UE-China	China
11.30	UE-Índia	Índia
12.08/09	UE-África	Lisboa, Portugal

(construção do autor, tendo por base o Programa da Presidência portuguesa de 2007)

ANEXO F

Quadro comparativo da abordagem racionalista e sociológica*

	Perspetiva Racionalista	Perspetiva Sociológica
Reputação, credibilidade	Objetivo a alcançar	Consequência natural/automática
Definição de Prioridades	Agregação interna Meios e recursos do país Características do país Localização geográfica	Autoimagem/identidade Localização geográfica (ligações emotivas) Passado histórico Experiências anteriores Cultura nacional Tradições
Estratégias	Preferência por estratégia de força e resolução de problemas Fruto de uma combinação estratégias: preocupações com a reputação, regras de decisão, etc	Preferência por estratégia de acomodação e compromisso Reputação externa
Norma	Cumpre-a com um objetivo Prevalece a norma da eficiência	Adapta-se à norma Prevalece a norma da neutralidade
Lógica	Consequência	Adaptação
Autoridade	Meios e recursos	Aceitação social, legitimidade e confiança
Comportamento é determinado	Interesses	Persuasão e expectativas Conceção de papéis desempenhados Identidade Experiências históricas passadas Experiência no desempenho de cargos
Útil para explicar	Curto prazo e variações de poder	Longo prazo, continuidades e consistências
O cargo é visto como	Uma oportunidade	Cargo institucional europeu

*Tabela construída pelo autor, tendo em conta os preceitos genéricos da abordagem racionalista e sociológica.

